Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil e assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros
8. Brasil e assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação
9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

4ª edição
Revisão de 15/07/2024

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

4ª edição

REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA (REPI-CACD)

4ª edição

Revisão de 15/07/2024

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações[1], ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas[2] de PI para a 3ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2023, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim[3]; e (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2023[4].

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 3ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente[5].

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas[6]. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

---

[1] As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

[2] Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[3] Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

[4] Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

[5] Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

[6] Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 3ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

O que é o Curso REPI?

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo teórico complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso contém 160 aulas e 40 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

A segunda edição do curso extensivo teórico deverá ser realizada após o CACD 2024. Em paralelo, no contexto da publicação do edital do CACD 2024, foi lançado o Curso REPI Intensivo para a 1ª Fase, com aulas de correções de questões autorais de política internacional, no formato da primeira fase do CACD.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em https://repi.neoidea.com.br/.

Leonardo Rocha Bento[7]

[7] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2023, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- Ao impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil[8]; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na elaboração, na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:

  - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
  - Adriana de Medeiros Gabinio;
  - Ágata Zamarian;
  - Aline de Melo Faria Pereira;
  - Amanda Ponce de Leon;
  - Ana Carolina de Carvalho;
  - Ana Clara Cunha Cruz;
  - Ana Sophia Krause Isleib;
  - André Bafti;
  - André Campagnaro Rampinelli;
  - André Novo Viccini;
  - Arthur Matheus Suarez Pereira;
  - Barbara Macedo Perrenoud;
  - Bárbara Moraes;
  - Bianca Castelar Andrade de Almeida;
  - Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
  - Bruna Passos Barreto;
  - Bruno Matelli;
  - Bruno Variani Carpeggiani;
  - Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
  - Caio César Cristófalo;
  - Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
  - Clara Soares Nogueira;

[8] Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023 e atualmente cursa o IRBr.

- Clara Stefanello Sakis;
- Clarice Oliveira Nepomuceno;
- Diego Araujo Góis;
- Diego Schuch Nakayama;
- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Géssika Mayumi Nakandakari Soares;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Indra Jônia Filgueiras D'Aguiar dos Santos;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- João Vitor Sales Zaidan;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Alves de Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelle Moreira Pujol;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Mariana Jardim Andres Leones;
- Mariana Lima;
- Mariana Rulf;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Mattheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Miguel Moreira dos Santos Barcellos Telles;
- Nathália Andrade Terra Pereira;

- Patrícia Dichtchekenian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pécora de Barros;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Pedro Henrique Lins Gryschek;
- Rafael Wagner Radke;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Robson Ferreira da Silva;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Ronaldo Luiz da Fonseca;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;
- Thiago Cordeiro da Silva;
- Tiago Cardoso Milazzo Avellar Leal;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Marcelino de Oliveira;
- Vinícius Kuczera Zampier; e
- Virgínia Milanesi Holanda.

Apresentação da 4ª Edição

Divulgado o edital do CACD 2024, cumprimos nosso compromisso de publicar a 4ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 30 de junho de 2024[9].

A estrutura do documento sofreu novas modificações, com o desmembramento de dois novos capítulos, com base em materiais já existentes, para refletir, de maneira aproximada, a nova divisão temática das secretarias no Itamaraty, no terceiro mandato do presidente Lula. Os temas ambientais, de desenvolvimento sustentável e de energia passaram a compor um capítulo específico, assim como ocorreu com assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação.

A 5ª edição deverá ser publicada em janeiro de 2025.

[9] Algumas poucas atualizações cobrem eventos do início de julho de 2024.

Índice Remissivo

Apresentação .... *iv*

Agradecimentos .... *vii*

Apresentação da 4ª Edição .... *x*

Índice Remissivo .... *xi*

2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores *1*

2.1. História da política externa brasileira desde 1945 .... **3**

I. Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) 3
II. Governo Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954) 13
III. Governo João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955) 26
IV. Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) 28
V. Governos Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964) 41
VI. Governo Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967) 52
VII. Governo Artur da Costa e Silva (1967-1969) 60
VIII. Governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) 63
IX. Governo Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) 72
X. Governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) 92
XI. Governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) 104
XII. Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) 117
XIII. Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994) 128
XIV. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) 132
XV. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) 144
XVI. Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016) 159

2.2. Personalidades da política externa brasileira pós-1945 .... **168**

I. Alberto Vasconcellos da Costa e Silva 168
II. Antônio Augusto Cançado Trindade 170
III. Antônio Francisco Azeredo da Silveira 173
IV. Bertha Maria Júlia Lutz 179
V. Celso Luiz Nunes Amorim 191
VI. Francisco Clementino de San Tiago Dantas 199
VII. Gelson Fonseca Junior 208
VIII. João Augusto de Araújo Castro 210
IX. João Clemente Baena Soares 214
X. José Augusto Lindgren Alves 216
XI. Luiz Felipe Palmeira Lampreia 219
XII. Mário Gibson Alves Barboza 224
XIII. Oswaldo Euclides de Souza Aranha 230
XIV. Paulo Tarso Flecha de Lima 234
XV. Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro 237
XVI. Raymundo de Souza Dantas 242
XVII. Samuel Pinheiro Guimarães Neto 244

2.3. Política externa como política pública **248**

I. Política externa como política pública no Brasil 248
II. "Insulamento burocrático" do Itamaraty 250
III. Abertura do processo de formulação e de execução da política externa brasileira a novos atores .. 252
IV. Diplomacia pública e imagem do Brasil 258
V. Teorias das Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e domésticas 259

2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores

O presente capítulo compreende não apenas apresentação sintética da história da política externa brasileira desde 1945, em seus aspectos institucionais, programáticos, factuais e por meio de contribuições específicas de personalidades importantes para a sua elaboração e a sua implementação, como também abarca a discussão da política externa como política pública e a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores. Dessa maneira, tem caráter introdutório ao conteúdo mais específico sobre a política externa brasileira contemporânea, que será apresentado nos capítulos seguintes.

No que diz respeito à história da política externa brasileira e as personalidades que para ela contribuíram, grandes manuais, artigos e livros dedicados a momentos específicos da história diplomática nacional e documentos biográficos e autobiográficos são as principais fontes de estudos dos candidatos. A respeito dos manuais, seria imprudente recomendar apenas uma fonte, tendo em conta a importância de contar com enfoques, análises e exemplos factuais complementares que o amplo rol disponível oferece. Por esse motivo e, também, de maneira útil para os estudos de História do Brasil, recomenda-se ao candidato que recorra tanto a livros já clássicos como o *História da Política Exterior do Brasil*, de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, como a contribuições mais recentes, como *A Diplomacia na Construção do Brasil*, do embaixador Rubens Ricupero. Fontes de informação factual mais resumida, como as páginas internas do sítio virtual do Itamaraty, especialmente a de relações bilaterais; os maços ostensivos que acompanham o processo de sabatina de embaixadores brasileiros no Senado Federal; e livros como a *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, do ministro Eugênio Vargas Garcia, também são ferramentas úteis. Para o estudo de personalidades, recomenda-se o recurso a obras de caráter mais geral, como a coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa*, organizada pelo embaixador José Vicente de Sá Pimentel, ou os volumes d'*Os Sucessores do Barão*, do embaixador Fernando de Mello Barreto, utilizando biografias e autobiografias como subsídios complementares.

A discussão de política externa como política pública vem ganhando espaço no debate acadêmico e na reflexão no âmbito do Ministério das Relações Exteriores nas últimas décadas. Ela não apenas contribui para reforçar o senso de propósito das atividades do Itamaraty, como também oferece elementos que são bastante úteis para os candidatos, por exemplo, nas provas de línguas.

A estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, estabelecida na legislação que estabelece organização básica dos órgãos da Presidência da República e do próprio Itamaraty, não é objeto específico do edital do CACD. Oferece, entretanto, importante compreensão sobre como um determinado tema é tratado no âmbito do Itamaraty, o que certamente será ativo valioso a contribuir para o enfoque que o candidato deseje dar para determinada resposta. A participação feminina no Itamaraty, as políticas específicas voltadas para as mulheres, assim como outras iniciativas de ação afirmativa, também poderiam enquadrar-se nesse mesmo propósito.

Dica do Bruno

O estudo da política externa brasileira é componente central para uma melhor compreensão do candidato acerca da posição do País em praticamente todos os temas do edital (relações

bilaterais, inserção regional, ações no teatro multilateral, entre outros). Esse estudo se desdobra em diferentes dimensões, como em suas características precípuas, em sua conformação histórica (para os estudos de Política Internacional, no período desde 1945), ou ainda em sua consubstanciação institucional (dentro do Itamaraty, sobretudo).

Quanto ao estudo da História da Política Externa Brasileira (a nossa popular HPEB, para o candidato já acostumado ao concurso), um dos conselhos segue a mesma linha das dicas para o estudo de Teoria das Relações Internacionais (TRI, ver capítulo 1): não é a mesma perspectiva da Academia. O estudo precisa ser pragmático, com um material sistematizado e que permita ao candidato fazer rapidamente associações entre períodos, locais e governos específicos – inclusive de períodos de governos específicos.

É importante fazer um encadeamento factual cronológico, mas também transversalizado e temático – por exemplo, falar da política brasileira para com a Argentina desde 1945, ou falar da política externa do governo Geisel como um todo. Observem as questões que são cobradas, tanto na fase objetiva quanto na discursiva: dificilmente algum item cobrado fugirá de um dos dois padrões. O próprio exemplo utilizado neste parágrafo, sobre a Argentina pós-1945, foi objeto de uma questão discursiva, que tratava da relação bilateral entre 1945 e 1980.

Quanto à discussão conceitual sobre política externa brasileira, trata-se de tema que agrega valor ao arcabouço argumentativo do candidato. Ademais, é importante entender a importância do tema, sobretudo enquanto política pública, porque faz com que o candidato compreenda o trabalho com o qual lidará durante décadas após sua aprovação. O senso de propósito, citado acima, não só vale para as atividades do Itamaraty, mas também para o candidato e, no futuro, para o diplomata.

Finalmente, compreender a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, a despeito de não integrar de forma expressa o edital do concurso, ajuda no entendimento da abordagem de cada tema pela diplomacia pátria – é uma dica que acaba redundante, pois já foi dita acima. Em janeiro de 2023, foram publicadas mudanças na estrutura institucional, que devem ser levadas em consideração, pois implicam não apenas na ordem de prioridades da política externa corrente, como também na própria definição de itens a serem estudados para o edital do concurso, a exemplo da inclusão de tópico sobre diplomacia da saúde.

2.1. História da política externa brasileira desde 1945

I. Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)

a) Contexto geral da política externa de Dutra

O contexto internacional do pós-guerra foi importante condicionante da política externa do governo Dutra. Internamente, chegava ao fim a "Era Vargas", durante a qual a política externa brasileira transigiu gradativamente da chamada "equidistância pragmática" para um alinhamento à posição norte-americana, à medida que a guerra se aproximava do continente e os Estados Unidos (EUA) se envolviam de forma direta no conflito. Esse movimento se deu por meio de negociações intensas, que envolveram, entre outros, a instalação da siderúrgica em Volta Redonda, o reequipamento das Forças Armadas e o envio da Força Expedicionária Brasileira ao teatro europeu de guerra. Nesse contexto, a partir de 1944, a diplomacia pátria alimentou o projeto de manutenção da supremacia militar do Brasil na América Latina e sua escolha para um dos assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que tomava forma à época. Esses objetivos levariam o Brasil a manter posição alinhada aos EUA, na busca de dividendos políticos e econômicos.

Em 1945, contudo, o poder de barganha do Brasil decresceu abruptamente. A conjuntura de fim da guerra redefiniu arranjos de poder e interesses estratégicos das grandes potências, enquanto o Brasil perdia a importância econômica, política e militar de que gozara até então junto os EUA. A estabilidade do regime Vargas deixava também de ser um elemento de importância para a política norte-americana no continente, de modo que os desenvolvimentos políticos internos levaram à restauração da liberdade de organização política (Lei Agamenon) e o surgimento de partidos políticos: a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além da reemergência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), até então na clandestinidade. Com a queda de Vargas, terminava-se o ciclo autoritário e, com a eleição de Dutra, iniciava-se a chamada República Liberal, que seria marcada por uma crescente polarização entre setores "associacionistas" e nacionalistas.

A política externa do governo Dutra, em seus traços mais aparentes, era uma continuação dos últimos anos do período Vargas (o novo ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, por exemplo, mantinha relação próxima com o ex-presidente e seria chanceler nos dois primeiros anos de seu próximo governo). Desde o início, o governo Dutra acreditava em uma relação especial com o Ocidente e via no alinhamento estreito aos EUA uma forma de proteção em eventual conflito global. Esse alinhamento conferiria ao Brasil a manutenção de posição militar única na região, além de participação ativa nos diálogos de paz e no estabelecimento da nova ordem internacional. De início, as formulações oficiais da política externa brasileira punham ênfase em dois temas gerais: a amizade e colaboração com todas as nações do continente americano e a colaboração com todas as nações democráticas de modo a consolidar a paz mundial. A tradução prática dessa concepção foi enunciada por João Neves da Fontoura ao representante do presidente Truman na posse de Dutra: "O Brasil seguirá a política exterior dos EUA".

Deve-se salientar que, apesar das visíveis similaridades de abordagem, a implementação do alinhamento aos EUA por Dutra diferiu substancialmente de Vargas. Enquanto em Vargas o alinhamento foi tomado como instrumento da política externa brasileira, em Dutra ele se tornaria, na prática, o próprio objetivo da política, tanto em termos bilaterais quanto em multilaterais. Além disso, com a redemocratização, o processo decisório passou por mudanças, como a retomada da

supervisão do Legislativo sobre a política externa, reduzindo-se a "personalização" do processo, o que era reforçado pela saída de nomes fortes, como Oswaldo Aranha e o próprio Getúlio, e pelo menor interesse de Dutra por política internacional. Assim, as decisões voltaram a ser conduzidas pelo Itamaraty, à época influenciado por perspectivas liberais e preocupações de ordem jurídica, que levariam a uma clara política pró-Ocidente e pró-EUA.

b) A política externa de Dutra como precursora das políticas externas de Café Filho e de Castello Branco

A política externa brasileira durante o governo de Eurico Gaspar Dutra terá elementos de continuidade em administrações posteriores, especialmente as de Café Filho e de Castello Branco. Entre os elementos comuns na política externa dos três períodos, está a tentativa (ao menos em parte do período no caso de Dutra) de reconhecer o Brasil como parte do subsistema de poder norte-americano em termos geopolíticos em um contexto bipolar (Leste-Oeste), buscar maior alinhamento com os EUA (interdependência) e reduzir o escopo de estratégias de inserção internacional calcadas na matriz nacional-desenvolvimentista em favor de abordagem mais liberal.

Nos três períodos, o Brasil também exerceu mandato no CSNU, onde teve posições próximas às dos EUA, como também teria em votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Ajudam a explicar essas proximidades o fato de que Raul Fernandes foi o chanceler nos dois primeiros governos e foi filiado à UDN, como também fora antes da extinção do partido o segundo chanceler de Castello Branco, Juracy Magalhães. A base de apoio da UDN era formada pelas classes médias urbanas e por setores da elite vinculados ao capital estrangeiro internacional.

Para outros aspectos de continuidade, ver a seção sobre a política externa de Castello Branco deste capítulo.

c) Relações com os Estados Unidos

O objetivo da política externa brasileira durante o governo Dutra era a manutenção das relações privilegiadas com os EUA, com a afirmação da posição especial do País. Por essa razão, embora houvesse apoio às iniciativas de caráter multilateral, os melhores esforços da diplomacia pátria eram dedicados a Washington[10]. A visão brasileira da relação bilateral se fundamentava na convicção do caráter único da contribuição brasileira aos Aliados, em comparação com os demais latino-americanos, o que teria dado aos EUA obrigações morais para com o Brasil – mas as condições para a repetição da barganha do período Vargas não mais existiam. Ao passo que o Brasil buscava a segurança econômica, os EUA focavam a manutenção da segurança via contenção da ameaça comunista, concentrando esforços na Europa (Plano Marshall) e na Ásia (Plano Colombo).

No campo militar, em 1946, foram estabelecidos programas de reorganização, com o início das conversações para a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), segundo o modelo do *National War College*, sendo finalmente estabelecida em 1949. As bases dos projetos militares do Brasil no pós-guerra seguiam a convicção de que o mundo estava dividido em dois blocos e que, embora não fosse uma nação militarista, o Brasil tinha potencial para auxiliar os EUA de modo eficiente em uma eventual guerra. As posições quanto à Argentina destoavam: o Brasil tinha a intenção de limitar o acesso argentino a armas e equipamentos, ao passo que os EUA defendiam e

[10] Exemplo disso foi a visita do então general Eisenhower ao Brasil em 1946, cuja mão foi beijada pelo deputado Otávio Mangabeira, em ato simbólico da percepção brasileira quanto aos norte-americanos.

colocavam em prática o fornecimento equilibrado de armas às nações sul-americanas. Foi firmado, em 1946, acordo bilateral de aviação civil e rediscutido o Acordo Aéreo Militar de 1944[11].

No campo econômico, para o governo Truman, os EUA não deveriam conceder empréstimos para financiamento de grandes projetos de desenvolvimento na América Latina – o desenvolvimento da região dependeria da criação de condições favoráveis ao investimento estrangeiro privado em setores como matérias-primas. Em 1946, missão econômica brasileira fracassa na busca de financiamento para infraestrutura de transportes e, no ano seguinte, os EUA negam empréstimo para construção de uma refinaria de petróleo no Brasil – evidenciava-se que a assistência para a construção da siderúrgica de Volta Redonda era exceção na política econômica dos EUA, relacionada às condições impostas pela guerra. Assim, no pós-guerra, os EUA reafirmaram interesse pela produção de matérias-primas brasileiras, sobretudo petróleo e minerais estratégicos, e insistiam na liberdade de ação para o capital estrangeiro interessado nessas áreas – o que influenciou até mesmo a Constituinte que definiria a Carta de 1946, cujo texto permitiria a concessão da exploração de recursos do solo e do subsolo a companhias estabelecidas no Brasil. Quanto às areias monazíticas, em 1947, os EUA buscaram renovar acordo firmado em 1945, mas, a despeito da recusa de Dutra em assinar novo acordo, a exportação seguiu por vias administrativas.

Como resultado da percepção da insatisfação brasileira (no que foi caracterizado como "alinhamento sem recompensa" por Gerson Moura), os EUA enviaram, em 1948, a missão econômica para avaliar a situação econômica brasileira: a Missão Técnica Conjunta Brasil-EUA, também conhecida como Missão Abbink. Seu principal objetivo era analisar fatores que promovem ou retardam o desenvolvimento brasileiro, com atenção a: recursos naturais e de capital; mão-de-obra disponível; problemas fiscais e bancários; problemas relativos ao comércio interno e internacional; posição do Brasil na economia mundial. A Missão também deveria apontar medidas para encorajar investimentos privados no Brasil. Tendo trabalhado em 1948 ao lado de especialistas brasileiros, resultou em relatório final, entregue em fevereiro de 1949, que apontou a necessidade de mobilizar e reorientar recursos internos, de implementar medidas ortodoxas para combate à inflação e de remover óbices legais à entrada do capital norte-americano. Em suma, espelhou a política da administração Truman para a América Latina. Também em 1949, o Brasil seria incluído em programa de assistência técnica dos EUA, o Plano Truman (Ponto IV). Esse plano, porém, além de não contemplar a possibilidade de investimentos públicos ou empréstimos nos moldes do Plano Marshall, dirigia-se particularmente a países africanos e asiáticos, buscando explorar matérias-primas.

Também em decorrência da insatisfação brasileira, o governo dos EUA convidaria Dutra para uma visita aos EUA. Na primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao país, em maio de 1949, não houve nenhum avanço significativo, com a apresentação de uma "convenção sobre desenvolvimento econômico" que, na verdade, era uma adaptação de documento firmado anteriormente com a Costa Rica. Anunciou-se a implementação futura das recomendações da Missão Abbink e houve a promessa da assinatura de convênios sobre tributação e garantia de investimentos. Como a visita de Dutra não produziu os resultados financeiros desejados (Washington concedeu ao Brasil apenas US$ 46 milhões em créditos do Eximbank naquele ano) cresceu o ressentimento brasileiro. Em janeiro de 1950, Raul Fernandes enviou a Herschel Johnson o chamado "memorando da frustração", no qual expressava a "maior apreensão" quanto à

[11] Firmado de forma secreta em 1944, o Acordo Aéreo Militar franqueava aos EUA o uso de dez bases aéreas no Brasil durante dez anos. Os militares brasileiros propuseram revisão do texto do acordo, mas não houve resolução nos anos do governo Dutra. O assunto seria discutido no âmbito da Comissão Militar Brasil-EUA.

concorrência africana e, mais uma vez, acusava Washington de ignorar o Brasil. Os EUA responderiam em maio, de forma insatisfatória. Ademais, após a Argentina de Perón obter um empréstimo de US$ 125 milhões, quase o mesmo montante recebido pelo Brasil durante todo o governo Dutra, as relações chegariam a um patamar preocupante.

No final do governo Dutra, em 1950, foi criada a Comissão Mista Bilateral Brasil-EUA (CMBEU), que entraria em operação efetiva apenas no governo Vargas. O acordo que criou a CMBEU foi finalizado por meio de troca de notas diplomáticas: o Brasil aderiu formalmente ao programa do Ponto IV por meio de um Acordo Geral de Cooperação Técnica (1950) e depois firmou o acordo subsidiário que constituiu a CMBEU. O objetivo primordial era o de elaborar projetos de infraestrutura de acordo com as exigências técnicas do Banco Mundial e do Eximbank. Os projetos prioritários focavam em transportes (especialmente ferrovias), no reaparelhamento e ampliação de portos, no aumento da oferta e distribuição de energia elétrica e na capacidade de armazenamento de produtos agrícolas.

d) O Brasil e a configuração do sistema interamericano do pós-guerra

No âmbito das relações interamericanas, o processo de configuração do novo sistema regional remete à Conferência de Chapultepec, no primeiro trimestre de 1945. O objetivo da conferência era estabelecer a posição dos latino-americanos na nova ordem internacional. O único país da região ausente foi a Argentina[12]. A despeito da posição de grande parte dos países latino-americanos, que defendiam uma abordagem regional para questões relativas à segurança internacional, os EUA conseguiram a aprovação para as decisões tomadas pelas potências em Dumbarton Oaks, que resultariam na Organização das Nações Unidas (ONU). A Ata de Chapultepec incorporou inovadora declaração de defesa mútua contra agressão externa, marco inicial do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e que também seria reproduzida no Tratado da Organização do Atlântico Norte (1949).

Na reforma do sistema interamericano, parte central de sua política externa para a América Latina, Washington buscava: consolidar uma frente antirrussa; eliminar centros de propaganda antiamericana; e organizar politicamente a defesa do hemisfério. Nesse contexto, a ênfase para a região estaria na questão da "defesa hemisférica", o que articulava o plano regional com o plano internacional da política externa dos EUA. Apesar dos atritos políticos entre EUA e Argentina, houve alto grau de formalização do sistema interamericano nos três anos que se seguiram ao fim guerra, com participação do governo brasileiro. No imediato pós-guerra, os esforços militares de coordenação se deram por meio de acordos bilaterais entre os países do hemisfério. No início de 1946, buscou-se reunião interamericana no Rio de Janeiro para criação de uma agência militar, mas a falta de consenso sobre a situação da Argentina fez com que a reunião fosse confirmada apenas em meados de 1947, com a melhora das relações entre Buenos Aires e Washington. A Conferência Interamericana do Rio de Janeiro ocorreu em agosto e setembro de 1947, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, onde se acordou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de assistência recíproca em caso de agressão.

Em abril de 1948, realizou-se a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Bogotá. Em plena Guerra Fria, a "ameaça comunista" ganhava força como motor da atuação norte-americana, que tinha como maior interesse a formalização de uma organização regional

[12] Apesar da ausência, Argentina assinou a Ata de Chapultepec posteriormente, de modo a se habilitar para participar, com apoio de diversos países da região, inclusive do Brasil, da Conferência de São Francisco. A Argentina é membro fundador da ONU.

permanente. Do lado dos latino-americanos, que lutavam contra os impactos econômicos da guerra, as preocupações eram diversas, mas a questão soviética não era central. No plano político, não houve dificuldades no estabelecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), em cuja carta foram consolidadas normas de relação entre os Estados em termos de direitos e deveres, soluções pacíficas de controvérsias e princípios de cooperação econômica. Houve, no entanto, dificuldades na discussão sobre o tipo de cooperação econômica que seria estabelecida: os latino-americanos esperavam empréstimos de longo prazo, aceitação da necessidade de políticas protecionistas para indústrias incipientes e incentivos para exportações mais diversificadas e estáveis. Esses pleitos eram inviáveis sob a ótica dos EUA, cuja prioridade financeira era a reconstrução europeia. Reproduzia-se em escala regional, de certa forma, o mesmo padrão de frustração observado na relação bilateral Brasil-EUA.

Em 1950, o Brasil apoiou a Resolução do Conselho Permanente da OEA sobre o Risco de Agressão Comunista Internacional em 1950, que convocou a IV Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores a pedido dos EUA, a realizar-se em 1951.

Ainda no sistema interamericano, vale mencionar que, em 1947, foi adotado o convênio constitutivo da atual Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), nascida como Repartição Sanitária Internacional, em 1902.

e) Relações com a Argentina

Como elemento precursor, tem-se a Segunda Guerra Mundial, que provocou efeitos substanciais no subsistema platino, encabeçado por Brasil e Argentina. É possível apontar as discussões entabuladas entre os chanceleres do hemisfério em 1942, no Rio de Janeiro, quando se acordou a recomendação de rompimento das relações diplomáticas entre os países americanos e os integrantes do Eixo. Na ocasião, a Argentina, ao lado do Chile, se colocou contra a medida, o que ensejou desconfianças de todos os países do continente para com a postura, o que se agravou após o golpe de estado na Bolívia, que deixou de aderir ao rompimento e retomou a defesa da neutralidade. Diante do quadro de mudanças políticas em dois de seus países vizinhos, o governo de Getúlio Vargas, que se aliou às democracias liberais contra o Eixo, chegou a solicitar o envio de armamentos aos EUA, com o intuito de resguardar a fronteira sul brasileira. Do lado argentino, o alinhamento do Brasil era interpretado como forma de, além de obter benefícios econômicos e estratégicos dos EUA, expressão do desejo brasileiro de representar os interesses de Washington na América do Sul. Esses desencontros fizeram com que iniciativas de integração econômica, a exemplo do acordo comercial que foi negociado pelo chanceler Oswaldo Aranha com o ministro da Fazenda argentino Federico Pinedo, viessem a não surtir os efeitos desejados.

Assim, o período do pós-Segunda Guerra foi marcado por desencontros e desconfianças entre Brasil e Argentina. Isso malgrado o fato de os argentinos terem rompido relações com o Eixo no fim de 1944 e declarado guerra ao bloco no início de 1945, com o intuito de tomar parte na nova ordem mundial que se delineava com o término iminente do conflito e que resultaria na criação da ONU. No marco da reorganização do sistema intercontinental americano, também em 1945, a Argentina não esteve presente na conferência que resultou na Ata de Chapultepec, mas confirmou apoio ao documento, o que permitiu ao país voltar ao sistema interamericano e qualificar-se como membro fundador das Nações Unidas. A Argentina, com a ascensão de Juan Domingo Perón, viria a adotar uma postura neutralista e autônoma – a “terceira posição” – diante do mundo bipolar que se erigia no horizonte; o Brasil, por sua vez, vivia sob o mito das “relações

especiais" com os EUA, posicionando-se de forma alinhada a Washington tanto no sistema interamericano quanto nas Nações Unidas.

O alinhamento brasileiro à causa aliada e a neutralidade argentina repercutiram no pós-guerra, levando o governo Dutra a nortear sua política externa a partir de princípios liberais. Ferrenho anticomunista, Dutra defendia aliança política e militar com os EUA, líder do bloco ocidental, com alinhamento firme no contexto da Guerra Fria; no âmbito platino, o Brasil enviara a Missão Negrão de Lima ao Paraguai em 1947, no marco da guerra civil que assolava o país vizinho; finalmente, a participação brasileira nos novos organismos multilaterais ocorreu de imediato, ao passo que o governo Perón apoiara a ditadura paraguaia de Morínigo, buscava uma "terceira via" no contexto mundial e não aderiu ao Fundo Monetário Internacional nem aos acordos de Bretton Woods de início, optando por acordos comerciais bilaterais. Com isso, as relações políticas tiveram na baixa intensidade seu tom, com o governo de Dutra nutrindo desconfianças com relação a Argentina, que poderia estar buscando projeção de poder na América do Sul sob Perón.

Alguns sinais de reversão dessa tensão seriam verificados já nos anos finais da década de 1940, contudo. Em 1947, Dutra e Perón inauguram a Ponte Internacional entre Uruguaiana e Paso de los Libres. Em 1948, a Argentina ratificaria o TIAR, passando a integrar o sistema de defesa recíproca hemisférico; quase ao mesmo tempo, o Eximbank voltaria a emprestar para o governo argentino. No marco da Guerra da Coreia, Perón chega a cogitar o envio de tropas, no início do conflito. Quanto à relação com a América do Sul, Perón tenta levar adiante projeto de união aduaneira no continente e proposta de um bloco econômico na região; remontam à época as primeiras tentativas de aproximação com o Brasil para tratar do aproveitamento hidrelétrico da fronteira – no caso, o foco estava nas cataratas do Iguaçu. Porém, a desconfiança entre os dois países acabou não sendo dissipada.

f) Relações com o Paraguai

Ao longo da década de 1940, ocorre processo de virada nas relações bilaterais entre Brasil e Paraguai. Como antecedentes, já em 1940 havia tendência de aprofundamento nas relações entre os dois países, proveniente do interesse em ampliação dos fluxos comerciais e da convergência política entre Getúlio Vargas e o general José Félix Estigarribia, eleito em 1939. Remontam a esse período a autorização para a construção da rodovia entre Assunção e Coronel Oviedo, avançando na direção da fronteira brasileira, e o envio de engenheiros por Vargas para colaborar na construção de ferrovias no Paraguai. Tratados de importância similar aos dos brasileiros foram firmados pelo Paraguai com a Argentina em 1939. Por outro lado, o Paraguai buscava cooperação com os EUA para modernização de seu sistema financeiro – somando-se isso ao projeto rodoviário que se delineava com o Brasil, a intenção era diminuir a dependência da Argentina, sem que isso significasse descartar o vizinho. Estigarribia viria a falecer em acidente aéreo em 1940, sendo sucedido pelo general Higinio Morínigo, que manteria a tônica de avanços na relação bilateral ao longo dos oito anos em que ficaria no poder – as primeiras visitas oficiais de chefes de Estado (Vargas em 1941 e Morínigo em 1943) vêm desse período. Outros avanços relacionados à integração no período foram a concessão de depósito franco no porto de Santos ao Paraguai e a criação de comissões mistas para debater futuro tratado de comércio e navegação. A convergência também se mostrou em 1942, quando anunciaram a ruptura de relações diplomáticas com os países do Eixo, no marco da Segunda Guerra, com menos de um mês de intervalo; no mesmo ano, as representações diplomáticas que cada país mantinha na capital do outro foram elevadas a

Embaixadas. A declaração de guerra ao Eixo pelo Paraguai foi feita apenas em fevereiro de 1945. Essa posição teve relação com apoios e auxílios dos EUA, que passariam a pressionar, com o fim do conflito, pela abertura democrática no Paraguai. Com relação à Argentina, houve convênios firmados em 1941, o perdão da dívida da Guerra do Paraguai em 1942, uma Missão Naval Argentina no país vizinho e a concessão de depósitos francos ao Paraguai em Buenos Aires e Rosario.

Em 1945, finda a guerra, embora Brasil e Paraguai tenham atuado nas deliberações que deram origem à ONU, sendo membros fundadores, teria início momento de descompasso político bilateral. Com a queda de Vargas e a abertura democrática no Brasil, as relações esfriaram no âmbito político; contudo houve continuidade de programas de cooperação militar, de transporte e de comunicações entre o Rio de Janeiro e Assunção.

Em março de 1947, eclode guerra civil no Paraguai. Morínigo solicitou armas aos EUA e ao Brasil, mas ambos os países optaram pela neutralidade. A decisão do Brasil em manter-se neutro e tentar mediação sem êxito (Missão Negrão de Lima) aproximaria os paraguaios da Argentina de Perón, que adotara postura ambígua e fechara os olhos para o contrabando de armas para tropas de Morínigo. Finda a guerra civil, fortaleceu-se a influência de Buenos Aires sobre o governo paraguaio. A relação com o Brasil viria a melhorar, a partir de 1949, de forma lenta e gradual, com o governo colorado de Federico Chaves, que ficou no poder até 1954, mas era evidente, ao longo desse período, a maior presença política e comercial argentina no Paraguai, com o ápice da influência em 1953, quando se firmou acordo de união aduaneira entre os países.

Quanto à gestão territorial do Paraguai à época, foi criado o departamento de Canindeyú, tendo como capital Salto del Guairá, na fronteira com o Paraná, decisão ligada à interpretação conflituosa sobre a delimitação precisa do rio Paraná pelo tratado assinado em 1872, que seria objeto de grave controvérsia na década de 1960.

g) Questão israelo-palestina

A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

Destaca-se o papel desempenhado por Oswaldo Aranha, na qualidade de presidente da Primeira Sessão Especial da AGNU (que criou a "*United Nations Special Committee on Palestine*", UNSCOP, que propôs o plano de partilha) e da Segunda Sessão Ordinária em 1947, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil (Resolução 181). Na ocasião, Aranha agiu na qualidade de presidente para interromper a sessão e ganhar mais tempo para a aprovação da partilha. Apesar do voto favorável, o Brasil anteriormente havia também votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ), moção que foi derrotada.

Em 1948, o Brasil votou a favor da Resolução 194 da AGNU, sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. No mesmo ano, após a sua declaração unilateral de independência, Israel candidata-se à ONU. O Brasil absteve-se na votação, realizada em 1949, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos. Também em 1949, o Brasil vota favoravelmente à criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês) e estabelece relações bilaterais com Israel.

h) Relações com a União Soviética

O Brasil havia estabelecido relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) em 1945, em diálogo mediado pelos EUA. Isso fazia sentido, haja vista a posição dos países como aliados na guerra contra o Eixo e as perspectivas de estruturação da ordem internacional do pós-guerra. No governo Dutra, porém, o cenário interno mudou com a ascensão do movimento operário urbano e a organização do Partido Comunista Brasileiro (PCB) como partido legal, também em 1945, ainda sob Vargas. Em outubro de 1947, após a cassação o registro do PCB, um artigo de jornal soviético atacou Dutra e as Forças Armadas. O governo brasileiro exigiu desculpas e retratação, que não foram atendidas. A despeito dos EUA terem buscado evitar a ruptura, o Brasil rompeu relações com os soviéticos. Caberia aos norte-americanos a representação brasileira em Moscou até 1961.

i) Relações com a China

Brasil e China mantinham relações que remontam ao século XIX e, apesar do baixo perfil, chegaram a assinar alguns acordos bilaterais[13]. Com a instituição da República Popular da China (RPC) em 01 de outubro de 1949, o Brasil acompanhou o mundo ocidental em favor da contenção do comunismo. Devido à guerra civil, em 1949, o Brasil fechou a embaixada e o consulado que operavam em Xangai[14]. No mesmo ano, o Brasil votou contra a admissão da RPC na ONU, de modo que a China nacionalista, em Taiwan, era a única representante do povo chinês na ONU e assumia o assento permanente no CSNU.

Cervo e Bueno destacam o voto do Brasil na ONU: "A orientação do Brasil, à época do presidente Dutra e do chanceler Raul Fernandes, era de acompanhamento do voto dos EUA na ONU. Assim, quando se colocou a questão da admissão da RPC na ONU, o representante brasileiro, Oswaldo Aranha, seguiu essa orientação, embora contrafeito e sem fazer defesa em plenário, pois, pessoalmente, era favorável ao reconhecimento da RPC e ao seu ingresso na ONU. A China de Chang Kai-Check para ele era 'apenas uma ficção da diplomacia norte-americana'".

A Guerra da Coreia (1950-1953) aprofundou o afastamento entre Brasil e China. De início, a posição brasileira era de esperar as eleições para o sucessor de Dutra. No CSNU, o País apoiou o envio de tropas sob bandeira das Nações Unidas, com o comando do general norte-americano Douglas MacArthur, mas sem a participação de contingente brasileiro, e patrocinou comissão política para debater o problema da independência da Coreia. As tropas da ONU acabariam autorizadas a avançar além do paralelo 38 contra as tropas da Coreia do Norte. O Brasil também votou favoravelmente à A/RES/498, em 1951, que considera a China comunista um "agressor".

j) Temas multilaterais

Desde a Declaração das Nações Unidas, de 1942 e assinada pelo Brasil em 1943, o País já participava dos esforços da organização da nova ordem internacional. A despeito de ter ficado evidente, ao longo de 1945, a impossibilidade da obtenção de um assento permanente no CSNU,

---

[13] Data de 1810 a imigração de chineses para o cultivo de chá no Rio de Janeiro. Em 1880, foi assinado o Tratado Sino-Brasileiro de Amizade, Comércio e Navegação, inaugurando as relações diplomáticas entre Brasil e China.

[14] A embaixada funcionava em Nanquim, mas foi transferida para Xangai em 1949. O embaixador brasileiro partiu ao Japão em 04 de outubro de 1949, por questões de segurança pessoal.

buscou-se um assento não permanente, obtido no início de 1946 com o apoio dos EUA. No começo, a linha de atuação da delegação brasileira seguiu, de modo geral, a orientação da delegação norte-americana, o que envolvia a oposição a iniciativas e regimes políticos identificados com o comunismo e a URSS. Além disso, buscou-se evitar posições de hostilidade em relação à Argentina em questões de potencial confronto desta com os EUA[15].

A questão colonial ganhava crescente atenção à época, devido aos compromissos assumidos pelas potências colonizadoras durante a guerra e pela herança dos mandatos da Liga das Nações, notadamente no Conselho de Tutela da ONU. A delegação brasileira recebeu recomendação dos representantes no Conselho de Tutela para sustentar atitude clara e firme contra o indefinido prolongamento do regime colonial, não só pela própria história dos países americanos, que conquistaram suas independências, mas também pelo fato de que o Brasil era prejudicado pelo baixo custo da mão-de-obra dos produtos coloniais, concorrentes do País. O Itamaraty, no entanto, buscou evitar atritos com as potências, o que levou a uma conduta de menor severidade, a exemplo da questão das ex-colônias italianas no pós-guerra.

Em 1946, o País adere à Convenção de Chicago, que cria a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). No mesmo ano, o País participou da Conferência de Paz de Paris, representado pelo chanceler Neves da Fontoura.

Em 1947, o Brasil foi parte contratante original do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), assinado, a título provisório, durante os estágios preliminares das negociações que culminarão nofracasso do estabelecimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). As negociações multilaterais comerciais passarão, a partir de então, a ser realizadas por meio de rodadas negociadoras do GATT. Em 1948, o País participaria da Conferência de Havana da OIC, pautado pela defesa do desenvolvimento.

O País também foi ativo na diplomacia econômica e comercial. Se, em temas políticos, o Brasil adotara política mais alinhada aos vizinhos norte-americanos, no âmbito econômico-comercial, a atuação diplomática demonstrou postura demandante, pautando-se na defesa da adoção de medidas especiais em favor do desenvolvimento dos "países de economia jovem", fato que foi destacado nas negociações do GATT, em Genebra e, principalmente, na Conferência de Havana (1947-1948), que aprovou a Carta da OIC. O ex-chanceler João Neves da Fontoura, chefiando a delegação à reunião de criação da OEA (Conferência de Bogotá, 1948), diria: "O que não queremos é permanecer no estágio da chamada economia semicolonial de fundo agropecuário, com o só privilégio de exportar matérias-primas e importar produtos industrializados, não raro resultantes de nossas próprias riquezas naturais". Contudo, o diálogo com o mundo desenvolvido, principalmente com os EUA, era difícil: os estadunidenses pregavam a luta contra a subversão, enquanto latino-americanos, especialmente o Brasil, respondiam que a melhor defesa contra a subversão seria o desenvolvimento econômico promovido pela industrialização sob direção estatal, argumento que seria melhor desenvolvido em momentos futuros.

Sobre desarmamento e o monopólio nuclear, dois planos foram sugeridos à época: do lado dos EUA, o chamado Plano Baruch, de controle dos meios de produção e de difusão do *know-how* nuclear por meio da criação de uma autoridade multilateral; do lado soviético, uma proposta de desarmamento geral, o que pressupunha que seria o desarmamento dos EUA, antes de considerar sistema de controle e inspeção. Em princípio bem-recebida pela delegação do Brasil, a proposta

[15] Exemplo dessa combinação de fundamentos ocorreu na "questão espanhola" em 1946: o Brasil considerou pedido da Polônia de ruptura de relações da ONU com a Espanha de Franco, que estaria abrigando especialistas nazistas, "intervenção indébita" em assuntos próprios dos espanhóis; no fim, chegou-se a uma solução de compromisso, segundo a qual a Espanha só seria admitida na ONU quando se estabelecesse um governo democrático.

soviética acabou não sendo apoiada justamente pela sua origem e pela reticência norte-americana. O Itamaraty apoiaria o Plano Baruch sob o argumento do "interesse comum da salvação da humanidade". No fim, o Plano Baruch não avançaria, e a questão nuclear seria conduzida de forma bilateral entre Brasil e EUA, sendo progressivamente multilateralizada na ONU no final da década, com o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (1959; para mais detalhes sobre o regime do desarmamento e seus órgãos, ver tópico sobre armas convencionais, armas de destruição em massa e tecnologias sensíveis no capítulo 5).

Em 1949, o Brasil apoiou a adoção das quatro Convenções de Genebra sobre o Direito Internacional Humanitário. Ainda em 1949 o embaixador brasileiro Cyro de Freitas-Valle seria o primeiro orador no debate geral da AGNU. Durante a votação da A/RES/377 ("*Uniting for Peace*"), em 1950, o País votou favoravelmente.

k) Outros temas

Ainda durante o governo Dutra, o Brasil cria a legação junto à União Sul-Africana, em 1947, estabelecendo relações diplomáticas com o país já no ano seguinte. Também em 1948, o Brasil troca legações com a Índia e estabelece relações diplomáticas com o país, elevando, ainda no mesmo ano, a legação em Nova Delhi à condição de embaixada. Em 1950, através de um decreto presidencial, Dutra proclama a soberania brasileira sobre sua plataforma continental.

II. Governo Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954)

a) O conceito de autonomia no segundo governo Vargas

O conceito de autonomia na política externa brasileira recebeu diferentes interpretações ao longo do tempo. O par "autonomia-alinhamento" é central para a entender a política externa brasileira em diferentes momentos, especialmente no século XX, no que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA). Durante o segundo governo Vargas, a margem de manobra no sistema internacional e no sistema interamericano era menor, de modo que se pode afirmar que se vivia período de "mínima autonomia" (Ziemath).

Segundo Ziemath, "nos anos de Dutra e de Getúlio Vargas, o conceito de 'pragmatismo impossível' [Hirst] é representativo da ideia de autonomia pensada pelos formuladores de política externa da época. O Brasil sai da guerra sem ter mais o mesmo poder de barganha em relação aos EUA, uma vez que os principais problemas para a segurança da sociedade estadunidense passaram a ser observados na Ásia e em outras regiões afastadas das Américas. Além disso, o Brasil se colocava ideologicamente ao lado dos estadunidenses. A autonomia observada nos movimentos da 'equidistância pragmática' não mais existia, uma vez que a conjuntura política mudara. O Brasil promoveu uma política de 'voto duplo' com os EUA, no Conselho de Segurança, iniciou uma comissão econômica mista com Washington e assinou um acordo militar com os americanos. Nenhuma dessas medidas, contudo, trouxe os ganhos que trouxera a política de Vargas durante a Guerra, uma vez que ficava patente que o País não possuía mais a mesma autonomia de inserção internacional, não tanto em razão da conjuntura doméstica, mas, nesse caso, principalmente em razão da situação da política internacional. A significação do que seria a 'autonomia' brasileira pode ser uma interessante chave de leitura para o impasse que existia entre os grupos vistos como 'entreguistas' e 'nacionalistas', durante o governo democrático de Getúlio Vargas. Os 'entreguistas' teriam uma leitura de autonomia menos impactante do que aquela dos 'nacionalistas', que perceberiam na autonomia a ideia de desenvolvimento autárquico, independente das relações com as grandes potências, especialmente com os EUA. Nesse sentido, os 'entreguistas' favoreceriam a troca de minérios brasileiros em nome da cooperação militar com os estadunidenses, pois isso não diminuiria nossa 'autonomia'. Já os nacionalistas prefeririam a nacionalização dos processos produtivos de bens estratégicos, como aconteceu com o petróleo, por meio da criação da PETROBRAS".

Segundo Doratioto, "Vargas tinha como objetivo o desenvolvimento nacional com ênfase na industrialização. Para ajudar a promovê-lo, buscou recuperar o poder de negociação internacional do País, por meio da reedição da chamada política de barganha com os EUA, que exercitara na década de 1930, de modo a obter a reedição de concessões econômicas norte-americanas ao Brasil. Vargas não contestava a liderança norte-americana, pois 'existia um consenso tanto em relação à necessidade de cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinhamento aos EUA'. Havia divergências, sim, mas restritas à intensidade e forma com que ocorreria essa cooperação. Os tempos, porém, eram outros e, ao contrário da década de 1930, quando a Alemanha se projetava na América do Sul, a União Soviética (URSS) não dispunha de condições para apoiar política e economicamente países do continente americano, o que inviabilizava a reedição da política de barganha".

Doratioto e Vidigal trazem o conceito de "imposição do alinhamento", trabalhando a hipótese de que, em seu segundo governo, "Vargas foi levado à adoção de uma política externa que se aproximava mais daquela adotada por Dutra do que da implementada da era Vargas (1930-

1945)", quando se empreendeu a equidistância pragmática. Segundo Daniel Gomes e Antônio Carlos Lessa, a "imposição do alinhamento" sustenta a hipótese de que o "clamor liberal" impulsionado por forças nacionais e internacionais se impôs sobre as políticas interna e externa do Brasil do pós-guerra.

No cenário imposto pelo enquadramento político-ideológico externo, tomaria forma o pensamento e a ação nacionalistas no Brasil e na América Latina, que, em função do contexto bipolar, eram tratadas por setores mais conservadores como sintoma de penetração comunista. Para os setores à direita, a identificação do nacionalismo com o comunismo se tornara a melhor forma de desarticular mobilizações em âmbito regional. Politicamente, a América Latina passava pela conformação de um novo perfil social de forte repercussão na política interna dos países, com a disseminação do populismo e do nacionalismo, vertentes complementares e que articulavam as dimensões interna e externa dessa realidade. O nacionalismo latino-americano buscou apoio em outras experiências, como África e Ásia – porém, os movimentos sociais na região eram percebidos por Washington como influenciados por Moscou, a despeito de o nacionalismo regional não ter extrapolado o âmbito hemisférico. De todo modo, a América Latina, com raríssimas exceções, estava enquadrada como bloco de apoio ao Ocidente.

b) Comparação com a autonomia da política externa do primeiro governo Vargas

De acordo com Ziemath, "a ideia da autonomia volta a se fazer mais presente no contexto de acirramento das tensões internacionais, nos anos finais da década de 1930. Em sua tese de doutoramento, Gerson Moura destaca que o Brasil, no contexto da Segunda Guerra Mundial, buscava o maior nível de autonomia possível dentro de um contexto insuperável de dependência em relação aos EUA, que se tornava a potência hegemônica global. A busca por autonomia não seria, contudo, um contraponto automático à Washington, buscando alinhar-se, na medida do possível com o governo alemão. A busca por autonomia significava, na verdade, a promoção da equidistância pragmática. O Brasil não atuaria de maneira pendular entre Alemanha e EUA, mas sim de maneira autônoma, de modo a conseguir a maior barganha possível na relação com os dois Estados. Getúlio Vargas atuava dessa forma, pois tinha consciência que o Brasil, devido [a]o contexto geográfico e econômico, dependia, em grande medida, dos EUA. Contudo, o Brasil, diferentemente da Argentina, que adotara postura mais neutralista, consegue matizar o conceito de autonomia, de modo a barganhar ganhos materiais graças ao contexto internacional. Nesse sentido, a construção conceitual de Gerson Moura de autonomia na dependência tenta descrever a natureza da relação política do Brasil com seu principal parceiro político-econômico da época – os EUA. (...) O conceito de autonomia ganhou um matiz muito próprio, decorrente da conjuntura política da época. A ideia central da significação do conceito não era complexa: dentro de um sistema de poder internacional onde polos conflitivos se estabeleciam e ameaçavam a estabilidade estadunidense, bem como sob uma condição política favorável, devido à aproximação comercial e ideológica entre Brasil e Alemanha durante o início da década de 1930, era viável a um aliado subordinado, como fora o Brasil nos anos de 1920 em relação aos EUA, reter um grau de autonomia que lhe permitisse negociar com as grandes potências".

Deve-se evitar o uso do termo "pendular" para a caracterização do relacionamento do Brasil com EUA e Alemanha, que parece inapropriado. Como afirma Duarte, "a aplicação da ideia de uma política 'pendular' adotada pelo Brasil no período de 1934 a 1939, quando o País manteve relações comerciais de diferente natureza e alcance com EUA e Alemanha, não parece adequada, tendo em vista que o Brasil não oscilava entre os dois países, como sugere o termo 'pendular', mas

sim procurava auferir o máximo de benefícios resultantes de um relacionamento comercial com ambos”.

Cervo e Bueno afirmam que a opção do Brasil pelos EUA, “isto é, o abandono da ‘equidistância pragmática’, não se deu na década de 1940, mas sim no final da de 1930, tornada mais visível quando da missão Oswaldo Aranha àquele país (1939) e da consequente formalização de acordos de cooperação”.

Há ainda interpretações que criticam o papel da Alemanha na análise da política externa do período, como é o caso de Marcelo de Paiva Abreu, que “considera que os historiadores interpretaram incorretamente e superestimaram o peso dos nazistas no jogo político que resultou em notórios ganhos econômicos para o Brasil”. São exemplos de como a equidistância pragmática se expressou o comércio utilizando marcos de compensação com a Alemanha ou nos benefícios auferidos junto aos EUA durante a Segunda Guerra Mundial.

c) Desenvolvimento como objetivo da política externa nos dois governos de Vargas

A promoção do desenvolvimento nacional é o norte da política externa brasileira tanto no primeiro quanto no segundo governo de Getúlio Vargas, em razão do paradigma desenvolvimentista da inserção internacional do País.

Para Cervo, o surgimento do paradigma desenvolvimentista na inserção internacional do Brasil dá-se no primeiro governo Vargas. Doratioto afirma que “a busca do desenvolvimento econômico tornou-se (sic), durante a década de 1930, a preocupação central do Estado brasileiro e, para alcançá-lo, a industrialização era o ‘objetivo síntese’. Da indústria se esperava ‘o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo’”.

No segundo governo Vargas, é importante recordar, na arena interna, dois fatos importantes, que guardarão histórica relação ao longo dos anos com a política externa: as criações do BNDE e da Petrobrás.

Hirst recorda que, “em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso a aprovação do projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além da captação de recursos externos, previa-se a captação interna, determinando-se a transferência de uma percentagem das receitas dos depósitos das caixas econômicas, do sistema de previdência social e das reservas técnicas das companhias de seguros”.

Em 1953, cria-se a Petrobrás, pela Lei 2004, garantindo o monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinamento e transporte do petróleo. A lei aprovada foi muito além do projeto original de Vargas, que viu esse resultado incidir de modo fortemente negativo sobre as relações do País com Washington. De acordo com Hirst, “o tema do petróleo adquiriu maior importância no Brasil em função das próprias necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. Com o avanço do crescimento industrial brasileiro, a dependência externa de suprimentos de petróleo e seus derivados tornou-se cada vez mais problemática. Ao mesmo tempo, as empresas estrangeiras – norte-americanas e britânicas – que se beneficiavam desta dependência, estiveram por muito tempo mais interessadas em continuar fornecendo petróleo do que em promover sua exploração em território brasileiro. (...) A partir dos anos 1950, o petróleo no Brasil passou a ocupar um espaço crucial no debate nacional em torno das necessidades básicas do desenvolvimento econômico do País. (...) Na medida que o petróleo era percebido como um recurso vital para que o País assegurasse plenamente sua autonomia energética, abria-se no plano nacional uma discussão quanto à própria condição de dependência do Brasil. (...) Em nível internacional, o tema do

petróleo se tornou cada vez mais presente em função da febre nacionalista que contagiava o mundo subdesenvolvido. À crescente reação no Oriente Médio às atividades de empresas petrolíferas estrangeiras, somava-se o processo de descolonização de diversas nações, demarcando-se os primeiros passos de um embate Norte-Sul".

Além da Petrobras, do ponto de vista institucional e na área de energia, aliando autonomia e desenvolvimentismo, poder-se-ia lembrar do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou da proposta varguista para criação da Eletrobras. Ainda parte dos esforços desenvolvimentistas no período são a política cambial e a legislação relativa à remessa de lucros.

d) IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do continente americano (também conhecida como IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos), realizada em abril de 1951, em Washington, foi ocasião importante para a afirmação de uma política externa em prol do desenvolvimento. Entre os antecedentes, destaca-se não apenas o início da Guerra Fria, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a conformação da Organização dos Estados Americanos (OEA), mas também o "Ponto IV", programa de cooperação técnica internacional entre os EUA e os países latino-americanos proposto pelo presidente norte-americano Harry Truman em seu discurso de posse, em janeiro de 1949, que recebeu esse nome por ser o quarto ponto do discurso presidencial.

A IV Conferência fora pedida pelo governo norte-americano, "preocupado com a agressividade do comunismo internacional, que poderia provocar reflexos no hemisfério", como afirmam Cervo e Bueno. Como recorda Doratioto, "nessa ocasião, [o chanceler João Neves da] Fontoura defendeu a necessidade da promoção do desenvolvimento econômico como a melhor forma de impedir o avanço comunista na América Latina. O discurso de Fontoura ganhou destaque na cobertura da imprensa internacional. Na ata final, plasmou-se que 'o desenvolvimento econômico dos países insuficientemente desenvolvidos é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente, sem esquecer que é dever primordial dos Estados americanos (...) fortalecer as suas defesas e manter as atividades civis essenciais'".

De acordo com Dalio e Miyamoto, "a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Washington entre 26 de março e 7 de abril de 1951, representou a primeira grande oportunidade para que o estado de abandono ao qual a América Latina havia sido relegada no imediato pós-guerra fosse intensamente questionado. Fundamentalmente prevista para tratar de assuntos referentes à preparação e cooperação militares entre os países do continente, a Conferência de Washington desde o início tornou-se um palco de divergências, com perspectivas e objetivos bastante diferenciados entre as demandas dos EUA e as das nações latino-americanas. Papel importante foi exercido pela delegação brasileira que, praticamente, liderou as reivindicações apresentadas pelos demais parceiros do continente. Os debates mostraram claramente o descontentamento da América Latina com os propósitos norte-americanos: enquanto a Casa Branca tinha mais interesse nos aspectos de colaboração militar, os demais países focalizavam suas lentes nas necessidades econômicas da região. Essa experiência político-diplomática entre Washington e as nações latino-americanas não tiveram [sic] apenas um resultado conjuntural. Os reflexos puderam ser sentidos posteriormente, arrastando-se ao longo dos anos, inspirando os debates interamericanos e auxiliando na conduta da política exterior brasileira, após o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)".

“Não resta dúvida de que o aspecto realista prevaleceu no posicionamento brasileiro. Apoiado e seguido pelos demais países latino-americanos, o Brasil opôs-se à atuação dos EUA que, no período pós-guerra, relegou a um plano secundário não apenas os países da região, como também os da Ásia e da África. Embora fosse patente a prioridade atribuída pelos EUA à defesa militar, decorrendo daí a proposta de que fossem aplicados ao desenvolvimento econômico os recursos restantes da ajuda militar, a posição vencedora estabelecia que o plano de defesa não deveria prejudicar o plano econômico. O argumento de que o desenvolvimento econômico era fator primordial no combate interno dos países ao comunismo foi utilizado igualmente tanto para pressionar os EUA, quanto como forma de denotar convergência de princípios com o bloco capitalista, afastando-se das influências do Leste Europeu. No plano multilateral, o Brasil rejeitou uma postura de alinhamento automático, de transigência ilimitada com os EUA, em troca de um possível tratamento favorável bilateral. Apostou, ao contrário, em uma resistência moderada, justificada sempre do ponto de vista técnico e econômico, e que lhe garantiu prestígio para as negociações bilaterais. O reflexo imediato do dissídio de posturas entre os países latino-americanos e o governo de Washington foi a alteração da política econômica norte-americana para o continente”. Ainda no contexto da Reunião, “o Brasil (...) privilegiou as conversações diretas com os EUA em detrimento das conquistas multilaterais, ou seja, aquelas que beneficiassem o conjunto dos países latino-americanos”.

A posição brasileira na IV Conferência prenuncia demandas e argumentos que serão retomados pela Operação Pan-Americana (OPA) no governo Juscelino Kubitschek (JK), conforme a seção sobre o governo JK e a subseção sobre a OPA deste capítulo.

e) Outras áreas de atuação hemisférica com vistas à promoção do desenvolvimento.

Outras áreas de atuação hemisférica do Brasil com vistas à promoção do desenvolvimento que podem ser destacadas são as contribuições para os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da OEA.

Quanto ao primeiro, de acordo com Hirst, “o Brasil desempenhou um papel bastante importante na constituição e legitimação da CEPAL, frente às pressões dos EUA para sua dissolução. Após a superação deste embate, este organismo se tornou o principal foro multilateral para o debate de um projeto coordenado de desenvolvimento econômico latino-americano. Vale sublinhar, entretanto, que a CEPAL representou mais um laboratório de ideias do que um foro de decisão de políticas, tendo sua principal contribuição se dado através da influência que exerceu sobre o pensamento econômico brasileiro nesse período”.

Quanto ao segundo, de acordo com Hirst, “com relação à OEA, a participação do Brasil cumpria um papel importante para a legitimação do sistema interamericano, tendo em vista que, para os EUA, a aliança com o Brasil era um fator quase imprescindível na busca de um apoio mais amplo no continente. Por outra parte, a maioria dos países latino-americanos via a presença do Brasil como uma possibilidade de maior ressonância às demandas da região”.

f) Envolvimento brasileiro na deposição de Jacobo Árbenz na Guatemala em 1954

De acordo com Hirst, "em ambos os episódios[16] o governo brasileiro se alinhou com os EUA, demonstrando ser totalmente incapaz de desenvolver posicionamentos próprios que tecessem um caminho independente de relacionamento com a região. O Brasil manifestava, assim, uma diferença significativa entre seus posicionamentos no campo econômico e no político: ao mesmo tempo que atuava com energia, denunciando o caráter assimétrico das relações econômicas dos EUA com a América Latina, sustentava, com respeito aos temas políticos, uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano".

Com relação à participação marginal brasileira no contexto de deposição de Árbenz na Guatemala, de acordo com Roberto Baptista Jr., o governo brasileiro atuou em cooperação com o norte-americano com o intuito de isolar a Guatemala em organizações internacionais, como na OEA e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A política externa brasileira para a questão guatemalteca foi motivada por diversos fatores: parceria estratégica com os EUA, forte anticomunismo das autoridades brasileiras e tradição jurídica da diplomacia brasileira de privilegiar a OEA como principal mecanismo de segurança do hemisfério contra o peronismo, a ideologia comunista e a URSS.

De acordo com Baptista Jr., na Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954, convocada a pedido dos EUA para buscar legitimação regional para a intervenção, o governo brasileiro endossou as prioridades norte-americanas de combate ao comunismo, atuou como interlocutor entre os EUA e os demais países do hemisfério e defendeu a necessidade de fortalecimento econômico contra o comunismo. Sabendo que Washington dificilmente obteria uma resolução condenatória naquela ocasião, a delegação brasileira buscou dar sobrevida às intenções do governo norte-americano, defendendo a tese de que, antes que qualquer país aplicasse medidas retaliatórias em países dominados pelo comunismo, seria preciso realizar consulta prévia à OEA, em reunião extraordinária. Para conseguir os votos necessários à aprovação das medidas propostas, o secretário J. F. Dulles coagiu e fez promessas. Quanto ao Brasil, Dulles fez uma declaração favorável à política brasileira de elevação do preço do café. Também foi proposta uma reunião extraordinária do Conselho Social e Econômico da OEA, a ser sediada no Rio de Janeiro, com fins específicos de discutir as possibilidades de ajuda econômica para a região por parte dos EUA. Dezessete países votaram a favor da resolução apresentada pelos EUA (Brasil, Equador, Paraguai, Cuba, El Salvador, Panamá, Uruguai, Chile, EUA, República Dominicana, Nicarágua, Peru, Honduras, Colômbia, Haiti, Venezuela e Bolívia). México e Argentina abstiveram-se. A Guatemala foi o único voto contra a resolução. A Declaração de Caracas não significou uma grande vitória para os EUA, e a moção de combate ao comunismo no hemisfério não obteve unanimidade.

O governo Eisenhower adotou duas linhas de ação para destituir o regime Árbenz: a Operação *PBSuccess* – uma operação secreta de intervenção externa, por meio de ações de guerra psicológica, para desestabilizar o governo e causar uma insurreição interna, liderada pelo ex-coronel exilado, Castillo Armas, resgatando planejamento da operação *PBFortune*[17],

[16] Hirst refere-se também à revolução boliviana de 1952, quando houve rápido reconhecimento do novo governo pelo Brasil. Seguiu-se bom momento nas relações entre os governos de Vargas e Estenssoro, que aliavam nacionalismo e postura positiva diante dos EUA, apesar de divergências com relação à exploração de petróleo.

[17] A operação *PBFortune*, aprovada pela administração Truman em setembro de 1952, previa a derrubada do governo Árbenz, por meio de tropas lideradas por Castillo Armas, seguida de assassinatos contra comunistas; caberia à CIA fornecer armamentos enquanto os governos de Honduras e da Nicarágua dariam suporte aéreo. Parte da operação foi descoberta, o que provocou hesitação de autoridades dos EUA em comprometer a herança da diplomacia da boa vizinhança na América Latina e, consequentemente, a abortagem da operação pelo governo Truman.

anteriormente abortada – e a convocação de uma Reunião Especial de Consulta da OEA, para a aplicação da Declaração de Caracas na Guatemala. Em maio de 1954, a chegada de armas vindas da Tchecoslováquia serviu para os EUA convencerem sua opinião pública sobre a ameaça comunista na Guatemala. O chanceler guatemalteco Guillermo Toriello afirmou aos embaixadores estrangeiros que a compra de armas era um direito soberano de seu país. Enquanto Vicente Rao dizia-se convencido sobre o perigo comunista, o diplomata brasileiro encarregado de estudar os aspectos jurídicos da questão, Carlos Calero Rodrigues, avaliava que o risco de infiltração comunista não bastava para a convocação da Reunião de Consultas. O Tratado do Rio era inaplicável, porque a Guatemala não praticara agressão externa. Apesar dos receios internos e de países da região (Uruguai, Argentina e Chile), o Brasil apoiou os EUA na preparação da Reunião de Consulta, que ofereceria sustentação jurídica à intervenção. A proposta de convocação da V Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores foi formalizada em conjunto com onze países (apenas EUA e Brasil eram atores de peso), com sede em Montevidéu. Essa reunião nunca ocorreu, porque a invasão de mercenários liderados por Castillo Armas a partir de Honduras e da Nicarágua contra a Guatemala, iniciada em 18 de junho, sexta-feira, precipitou uma nova dinâmica de tratamento da crise na OEA e na Organização das Nações Unidas (ONU).

Árbenz acreditava que derrotaria o pequeno grupo de Castillo Armas com facilidade, mas temia que Eisenhower aumentasse o envolvimento norte-americano. Após a invasão, Árbenz e Toriello iniciaram uma ofensiva internacional: emitiram telegrama ao CSNU, para que tomasse providências contra a invasão por Honduras e Nicarágua, e solicitaram à Comissão Interamericana de Paz, para que agisse no mesmo sentido, de cessar a agressão contra a Guatemala. Henry Cabot Lodge, representante norte-americano e presidente do CSNU acatou o pedido e marcou a reunião para o domingo, 20 de junho. Os EUA e o Brasil (então com assento rotativo) desejavam que a queixa da Guatemala não fosse discutida no CSNU. A posição brasileira se baseava em dois argumentos: a discussão no CSNU esvaziaria a OEA e abriria espaço para a URSS influenciar assuntos hemisféricos. Durante a reunião do CSNU, Brasil e Colômbia apresentaram proposta conjunta para que a questão da Guatemala fosse discutida na OEA, mas a URSS exerceu poder de veto. A França apresentou proposta de cessar-fogo, que foi aprovada por unanimidade. A disputa diplomática adquiriu contornos dramáticos quando a URSS, com apoio de França e Reino Unido, solicitou nova reunião no CSNU a pedido da Guatemala, agendada para 25 de junho. Moscou também propôs o envio de observadores à América Central. Para Vicente Rao, se a proposta fosse aprovada, a Guatemala derrotaria os EUA, o Brasil e a OEA. Para evitar o êxito da URSS, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, então delegado-substituto do Brasil junto à ONU, inverteu a pauta do CSNU, por meio de uma manobra regimental que permitiu a não adoção da ordem do dia, de modo que a proposta soviética não foi apreciada. Assim, a proposta brasileira de não adoção da ordem do dia, uma questão procedimental, foi levada à votação e aprovada: Reino Unido e França se abstiveram; Brasil, Turquia, China, EUA e Colômbia votaram a favor da rejeição à queixa da Guatemala; URSS, Dinamarca, Líbano e Nova Zelândia votaram a favor da Guatemala.

Caberia ainda ao governo brasileiro forçar ação imediata da OEA, evitando o retorno da questão no CSNU. Diante dos fatos, o governo guatemalteco não teria mais tempo hábil para outro esforço diplomático. Em paralelo às discussões no CSNU, as tratativas de convocação da Reunião Especial de Consulta para aplicação da Declaração de Caracas sobre a Guatemala continuavam, apesar da intervenção externa no país. Dessa vez, a onda de protestos no continente contra a agressão pressionava os governos locais a não a endossarem. O governo Vargas, mesmo diante dos acontecimentos, menteve-se firme na disposição em dar andamento à Reunião. Em 27 de junho, Árbenz renunciou à presidência da Guatemala. Em 28 de junho, na sede da OEA, dezoito

países votaram a favor da convocação da Reunião, o Equador votou contra, e o Uruguai absteve-se. Argentina, Chile, Equador, México e Uruguai tentaram, sem êxito, propor que a invasão da Guatemala fosse incluída na pauta de discussão da Reunião. No dia seguinte à votação, Henry Holland, Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos e chefe adjunto da delegação norte-americana, informou às autoridades brasileiras que a tomada de poder por uma junta anticomunista tornara a Reunião desnecessária.

g) A política externa brasileira para os Estados Unidos no segundo governo Vargas

A política externa brasileira para os EUA no segundo governo Vargas se dá no contexto de barganha nacionalista. Buscou-se condicionar o apoio do Brasil aos EUA à concessão de ajuda ao desenvolvimento; paralelamente, Vargas tentou conciliar os interesses dos setores americanófilos e nacionalistas.

A IV Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, logo no começo do segundo governo Vargas, é ponto importante para a compreensão do relacionamento entre Brasil e EUA no período. De acordo com Hirst, tratou-se do evento mais importante para a concretização de política dos EUA de utilização da América Latina como instrumento de legitimação para a Guerra da Coreia. A posse de Vargas deu-se pouco antes do início dos trabalhos da Conferência e, segundo Hirst, "o governo norte-americano expressou, desde os primeiros momentos, suas expectativas quanto à cooperação do Brasil durante a reunião. O novo governo brasileiro, de sua parte, explicitava os termos a serem negociados por esta cooperação através de demandas bastante específicas". Entre essas demandas estavam crédito do Eximbank, incentivo do governo Truman ao investimento privado norte-americano no Brasil, suspensão de restrições norte-americanas ao preço do café e a inauguração imediata dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), em linha com conclusão do relatório da Comissão Abbink e criada quando da celebração do Acordo Básico de Cooperação Técnica em 19 de dezembro de 1950.

De acordo com Cervo e Bueno, quando da preparação para a IV Conferência de Consulta, foi antecipado ao governo dos EUA memorando que fixava a nova política exterior brasileira, sobretudo no que se referia à cooperação econômica. Como resultado dos contatos bilaterais durante a IV Reunião de Consulta, houve resultados positivos, como acordo de exportação de minerais estratégicos (seria criada no âmbito do Itamaraty também em 1952 a Comissão para Exportação de Materiais Estratégicos). Em 1951, entretanto, houve a criação do CNPq (vitória da ala nacionalista), e os EUA não foram capazes de confirmar o envio de tropas brasileiras à Guerra da Coreia (já recusado por Dutra e, também, pedido pelo Secretário Geral das Nações Unidas ao Brasil em junho de 1951, apesar da posição favorável do chanceler Neves da Fontoura), em negociações que envolveram também um pacto militar que sucedesse o Acordo de 1942, de maneira dissociada das demandas brasileiras por cooperação econômica. Segundo Hirst, "do ponto de vista interno, a discussão em torno do envio de tropas brasileiras para a Coreia e da assinatura de um acordo militar com os EUA terminou minando a aliança entre Vargas e os setores militares nacionalistas. Esta aliança havia representado uma base de sustentação fundamental nos primeiros momentos do novo governo, expressa concretamente na presença do general Estillac Leal no Ministério da Guerra. Sua desarticulação representou um rearranjo nos círculos internos do poder, que (...) abriu o flanco de vulnerabilidade no governo Vargas". Ao final, em troca do fornecimento de equipamentos e serviços de natureza militar ao Exército brasileiro, o Brasil se comprometeu a fornecer minerais estratégicos aos EUA, mas resistiu à pressão para enviar tropas ao teatro de operações. Após uma difícil tramitação no Congresso, haja vista a forte oposição nacionalista, que

polarizou o debate público em torno do tema, o Acordo Militar, assinado em março de 1952, foi finalmente aprovado em março de 1953.

Quanto à CMBEU, Hirst afirma que, "após ter trabalhado, de julho de 1951 a julho de 1953, na elaboração de projetos que envolviam os programas prioritários para o desenvolvimento econômico de longo prazo do Brasil, a Comissão começou a se deparar com uma série de dificuldades. A passagem da teoria à prática mostrou-se extremamente morosa, em função da baixa disponibilidade de recursos financeiros dos organismos norte-americanos. Entre as razões que obstruíam este encaminhamento se destacavam as divergências intraburocráticas da administração Truman. (...) Sendo 1952 um ano de eleições presidenciais, a concretização dos projetos elaborados pela Comissão, tornava-se bastante incerta. De fato, com a inauguração da administração Eisenhower, a atitude do governo norte-americano com relação a esses projetos foi a de negar qualquer compromisso quanto ao seu financiamento. (...) Como resultado, foram desativados os trabalhos da Comissão em meados de 53, havendo por parte do governo norte-americano uma postura extremamente evasiva quanto à execução dos projetos aprovados. Para o governo brasileiro, o encerramento da Comissão ao final foi conveniente, por evitar um desgaste ainda maior de suas solicitações junto ao BIRD [Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial] e ao Eximbank [*Export-Import Bank of the United States*]". Cervo e Bueno afirmam que, como resultado das atividades da CMBEU, foram aprovados 41 projetos em áreas como transporte e energia, assim como contribuíram para o Plano Lafer (Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico), que acabou não sendo implementado integralmente. Os trabalhos da Comissão ajudaram, ainda, segundo Eugênio Vargas, na conformação do BNDE e na definição de parte do conteúdo programático do que virá a ser o Plano de Metas. Também em 1953, foi assinado o Acordo de Serviços Técnicos Especiais entre Brasil e EUA.

Quanto à fase final do governo Vargas, Hirst identifica mudança no padrão do relacionamento também em razão de mudanças ministeriais no Brasil: a combinação entre a ascensão de Aranha na Fazenda e a saída de Neves da Fontoura do Itamaraty "tinha implicações diretas sobre a dinâmica das relações Brasil-EUA, uma vez que fortalecia a pauta econômica e enfraquecia a política. Esta estratégia, entretanto, não cumpriu seus objetivos, já que a agenda econômica entre os dois países passou a se restringir à discussão quanto ao preço teto do café e ao pagamento dos atrasados comerciais. (...) Ao mesmo tempo, o governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalistas que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo. (...) No plano político-ideológico as diferenças entre o governo Vargas e a administração Eisenhower, também pareciam se aprofundar". Em 1954, o governo dos EUA boicota a importação de café brasileiro em retaliação à política de preço mínimo adotada pelo Brasil. O café era então responsável por 60% das exportações brasileiras.

Em 20 de agosto de 1954, o Brasil firmou com os EUA o acordo para a exportação de tório em troca de trigo, que reproduzia a mesma sistemática do acordo de 1952 para a venda de minerais atômicos. As transações tinham o caráter meramente comercial, sem a previsão de compensações específicas, entendidas como a transferência de técnicas e a aquisição facilitada de equipamentos para o desenvolvimento do uso industrial da energia atômica no País.

Em decorrência das limitações dos acordos, o CNPq, presidido pelo Almirante Álvaro Alberto, chegou a negociar a compra sigilosa de três ultracentrífugas de empresas alemãs, que nunca chegaram a ser entregues. O episódio, porém, evidenciou a falta de consenso entre o Itamaraty, o CNPq e as Forças Armadas no que tange à política atômica brasileira.

h) A política externa brasileira para a Argentina no segundo governo Vargas

O sentimento de desencontro recíproco ganhou força no segundo governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1951, em grande medida por conta da forte oposição interna, liderada pela União Democrática Nacional (UDN), diante da evidente afinidade ideológica entre Vargas e Perón, ambos defensores do paradigma trabalhista. Essa desconfiança udenista se fundamentara já no processo eleitoral, quando o argentino apoiou a candidatura de Getúlio, inclusive por meio de doações financeiras. Para Vargas, a aproximação com Perón seria uma maneira de pressionar os EUA.

De acordo com Doratioto, Vargas enviou emissários, como João Goulart, à Argentina antes de sua posse. Já no poder, nomeou seu amigo Baptista Luzardo para o cargo de embaixador em Buenos Aires, alegadamente a pedido de Perón, o que evidenciava a ligação pessoal entre os dois presidentes. Vargas e Perón acreditavam que robustecer a estrutura econômica de seus países era tarefa fundamental para suportar as anomalias do período. Perón diminuiu os investimentos estrangeiros, aumentou a produção doméstica de insumos básicos e de gêneros agrícolas, estabeleceu a indústria de transformação e promoveu pesquisas em setores estratégicos, como a física nuclear. Na política externa, o peronismo afirmou a Terceira Via, que combatia "o predomínio de Wall Street e o imperialismo do dólar".

Apesar das coincidências entre o nacionalismo, o populismo e o trabalhismo dos dois governos, não houve cooperação internacional mais forte entre eles. A política platina de Vargas ficou limitada pela dinâmica de poder doméstica: a oposição tinha força e estava atenta a uma suposta "peronização" do Brasil. O contexto bipolar da Guerra Fria também limitava a margem de manobra dos países periféricos. Para Hirst, a necessidade de melhorar as relações com os EUA foi a principal dificuldade na aproximação do Brasil com a Argentina, o que comprometeu o envolvimento brasileiro na formação de um bloco latino-americano. O Brasil dependia economicamente dos EUA, e a sociedade brasileira identificava-se com valores ocidentais. Washington, por sua vez, encarava o pleito brasileiro por autonomia como ato hostil ou, até mesmo, protocomunista. Com a celebração do Acordo Militar Brasil-EUA em 1952, Perón pressionou Vargas para a assinatura de um acordo análogo com a Argentina. Em que pesem o discurso nacionalista e a relação pessoal com Perón, Vargas evitou confrontar seus opositores conservadores em política externa, nomeando João Neves da Fontoura como ministro das Relações Exteriores. Fontoura era um político do Partido Social Democrático (PSD) contrário ao peronismo.

Quando ministro de Dutra em 1946, Fontoura já atuara para conter o peronismo na América do Sul, segundo uma lógica geopolítica de que o expansionismo argentino ameaçaria o Brasil. O Itamaraty interpretava a proposta de Pacto ABC por Perón como um instrumento protecionista argentino, o que motivou a recusa brasileira. Segundo a análise argentina, o Brasil só apoiaria um projeto de integração regional em que fosse protagonista. Entre 1946 e 1955, o Itamaraty praticou a "diplomacia da obstrução", para evitar o êxito do projeto peronista de integração. Em 1952, Perón visitou o Chile e assinou acordo para criar uma união econômica chileno-argentina, que seria o embrião de uma integração regional mais ampla.

No Brasil, o sentimento contrário à Argentina fortaleceu-se, e o Itamaraty atuou para aproximar-se dos países latino-americanos e evitar a formação de blocos regionais. Em 1953, o Brasil se posicionou contrário à iniciativa do Equador de promover uma conferência de ministros grã-colombianos e centro-americanos. Por outro lado, o País efetuou convite ao presidente peruano Manuel Odria para uma visita em setembro de 1953 – a visita aparecia claramente como

contraponto ao encontro entre Perón e o chileno Ibáñez, no marco da proposta do novo ABC. Outros movimentos que podem ser destacados na região incluem: a expansão da malha ferroviária na região fronteiriça com o Paraguai e com a Bolívia, e o incremento de contatos com Venezuela, Colômbia e Chile, ainda que em muitas vezes as iniciativas tenham sido formas de contrapor a crescente presença da Argentina na região.

Além de Neves da Fontoura e Luzardo, João Goulart foi personagem de destaque na política externa do período, em razão de sua atuação como articulador entre forças trabalhistas brasileiras e justicialistas argentinas. Em reação, os grupos conservadores brasileiros contrários a uma aproximação com a Argentina reforçaram o combate interno às forças trabalhistas. Perón acreditava que a dinâmica interna brasileira era o principal óbice à adesão de Vargas, que era pessoalmente favorável, ao Pacto ABC.

O discurso de Perón de novembro de 1953, em conferência secreta na Escola Nacional de Guerra da Argentina, foi o momento mais tenso das relações Brasil-Argentina. O vazamento do texto, divulgado no Brasil em janeiro de 1954, reforçou o antiargentinismo. No evento, Perón afirmou que o Itamaraty era o principal objetor a uma aliança entre Brasil e Argentina e que havia contatos diretos com Vargas, desconhecidos pela diplomacia profissional brasileira. O presidente argentino singularizou a oposição do Itamaraty, em razão do suposto "sonho de hegemonia" dos diplomatas brasileiros, e o papel de João Neves nessa dinâmica. Apesar de já não mais ocupar cargo oficial, João Neves havia aderido, integralmente, às forças antigetulistas. Sua queda simbolizava a forte desestabilização pela qual passava Vargas, que colocou Vicente Rao no Itamaraty, Oswaldo Aranha na Fazenda e João Goulart no Trabalho. A denúncia do discurso de Perón gerou forte reação na imprensa e no Congresso brasileiros, fazendo que o sentimento da opinião pública contrário à Argentina alcançasse um de seus picos históricos. Para mitigar as críticas que recebia, Vargas substituiu Luzardo por Orlando Leite Ribeiro como embaixador em Buenos Aires, o que conferiu menor carga ideológica ao relacionamento bilateral.

A polarização doméstica comprometeu não só a aproximação entre Vargas e Perón, mas também o encaminhamento de assuntos práticos, como a questão das Malvinas e o Acordo de Comércio. Quanto às Malvinas, o Brasil sugeriu que apoiaria o pleito argentino na X Conferência Interamericana, mas depois defendeu que o tema deveria ser tratado na ONU. Quanto ao Acordo de Comércio assinado entre os dois países em 1953, escasso resultado desse período de tentativas frustradas de aproximação, previa-se a importação de trigo argentino em troca de exportações brasileiras de aço, cacau, café, frutas e madeira. Para o Brasil, cujas importações de trigo argentino representavam cerca de 80% das importações totais desse cereal, o acordo era vantajoso, por preservar o desembolso de dólares. Apesar disso, a imprensa e a opinião pública passaram a criticá-lo, denunciando a reversão do superávit comercial brasileira por déficit e a suposta falta de defesa ao produtor nacional de trigo.

i) Relações com a Europa Ocidental

A presença norte-americana no sistema internacional inibia o acesso do Brasil às demais nações capitalistas avançadas, em processo de reestruturação depois da destruição da guerra. Em termos políticos e econômicos, a Europa Ocidental buscava, inicialmente, fortalecer suas relações dentro do próprio mundo capitalista, para, em seguida, encontrar condições mínimas de convivência com o mundo socialista e, por fim, redefinir o relacionamento com suas ex-colônias. Nesse contexto, a América Latina ocupava lugar inexpressivo na lista de prioridades da grande maioria dos países europeus, os quais concebiam o continente americano como área de influência

direta dos EUA. Isso dificultava os esforços de atuação da política externa brasileira menos condicionada à política externa de Washington.

Não obstante, foi criada a Comissão Mista Brasil-Alemanha de Desenvolvimento Econômico, cujo objetivo principal era dar cumprimento ao acordo firmado entre os dois países em 1953, pelo qual a Alemanha se comprometia a financiar exportações de equipamentos ao Brasil de acordo com a proporção das importações brasileiras de produtos alemães, além de promover a transferência de capital para fins de investimento. Ainda em 1953, foi firmado o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, segundo o qual as partes se comprometiam a fazer consultas recíprocas a respeito de problemas internacionais de interesse comum bem como conferir tratamento especial aos respectivos nacionais.

j) Relações com a Ásia

No contexto da Guerra da Coreia (1950-1953), a política de barganha de Vargas não encontrou resultados concretos para o Brasil, de modo que o governo brasileiro resistiu às demandas de envio de tropas, apesar das insistências norte-americanas e do secretário-geral da ONU. O conflito na Coreia influenciou no afastamento do Brasil da China continental. Em 17 de dezembro de 1952 o embaixador Gastão Paranhos do Rio Branco reassumiu o posto de representante brasileiro perante o governo chinês, em Taipei, definindo-se, após três anos, o *status* do relacionamento brasileiro com as duas Chinas: reconhecia-se definitivamente o governo na China nacionalista, em Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Em meio aos debates a respeito da descolonização, o Brasil passaria a ensaiar uma condenação incipiente ao colonialismo, adequando-se assim a um Terceiro Mundo que se construía. Na VI sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1951, Mario Pimentel Brandão afirmou que o colonialismo é indesejável, mas pediu calma na ação dos que desejam sua liberdade, para que o façam de forma gradual e cautelosa. Na VII AGNU, em 1952, João Neves da Fontoura, em seu discurso inicial, pediu ajuda aos países em desenvolvimento, relacionando a pobreza e o subdesenvolvimento a mazelas diversas, em um contexto de acumulação cada vez mais desigual de riquezas. Nesse discurso, Fontoura apoiou resolução que estudaria as práticas discriminatórias do *apartheid*, mas faz ressalva sobre o princípio da não intervenção nos assuntos sul-africanos. Na sessão seguinte, novamente com Mario Pimentel na AGNU, em 1953 (ano marcado por mudanças profundas, como a morte de Stalin e ascensão de Kruschev na URSS e de Eisenhower nos EUA), o Brasil passa por situação delicada: por um lado, defendeu o desarmamento e criticou a falta de ajuda a países subdesenvolvidos; por outro, defendeu a tese da segurança econômica coletiva, pela qual se promoveria o desenvolvimento como prevenção a ideias comunistas, tese que seria sucessivamente defendida pelos governos brasileiros.

Hirst afirma, ainda, que, “apesar de seu alinhamento aos EUA, o Brasil procurou, a partir dessa época, projetar-se em espaços alternativos do cenário internacional com maior autonomia. Este esforço se deu principalmente através de uma primeira aproximação com o mundo subdesenvolvido”. Exemplifica sua afirmação com a “posição solidária” do Brasil aos países árabes em debates no CSNU sobre a independência da Tunísia e a perseguição pelo Brasil da abertura de novos horizontes econômicos em meio ao início do processo de descolonização. A

efetivação dessas propostas, contudo, quase sempre esbarrava nos fortes condicionamentos impostos pela Guerra Fria. Apesar dessa posição, o Brasil mantinha política de equidistância no conflito israelo-palestino, de modo que Israel inaugurou Embaixada no Rio de Janeiro em 1951, e o Brasil criou sua Legação em Tel Aviv em 1952, elevada à categoria de Embaixada em 1958.

l) Outros temas

Durante o governo Vargas, há uma expansão da rede diplomática brasileira. Em 1951, o Brasil abre representação junto à Etiópia, com sede no Cairo. No mesmo ano, é aberta a embaixada no Paquistão. Já em 1952, é criada legação em Israel e elevação de legações da América Central à categoria de embaixadas. No ano seguinte, é criada a legação junto à Indonésia. Por fim, em 1954, a legação no Líbano é elevada para embaixada.

Ainda em 1954, por meio do CNPq o Brasil negocia a compra de três ultracentrífugas nucleares alemãs que, entretanto, não são entregues ao país.

III. Governo João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955)

Após o suicídio de Vargas, o vice Café Filho assumiu a Presidência da República e retomou a abordagem liberal ortodoxa para a economia. Raul Fernandes, ex-chanceler de Eurico Gaspar Dutra, esteve à frente do Itamaraty no período.

a) Relações com os Estados Unidos

Durante o governo Café Filho, houve uma melhora das relações econômicas com os Estados Unidos (EUA), a exemplo da visita feita pelo ministro da Fazenda Eugenio Gudin para a negociação de um empréstimo junto a bancos americanos. Em termos de política externa, retornava-se ao "americanismo pragmático" (Pinheiro) ou ao "alinhamento automático" (Hirst e Vizentini), típico do governo Dutra.

Em 3 de agosto de 1955, foram assinados, no Rio de Janeiro, o Acordo de Cooperação sobre Usos Civis da Energia Atômica, para o intercâmbio de informações e o financiamento de reatores de pesquisas, e o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, que contaria com técnicos, informações e equipamentos norte-americanos para o mapeamento das províncias brasileiras. Ambos continham salvaguardas para garantir a finalidade pacífica das pesquisas, em consonância com a política dos "Átomos da Paz" de Eisenhower. Assim como no governo Vargas, os acordos causaram grande controvérsia entre os "nacionalistas", que criticaram a ausência de compensações específicas e as vantagens desproporcionais conferidas aos EUA, a exemplo do monopólio sobre as jazidas brasileiras de minerais atômicos que fossem descobertas. A situação se agravou com a divulgação de "documentos secretos" que teriam sido confeccionados na embaixada americana com o objetivo de influenciar a política atômica brasileira. Em 1956, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara discutiu o assunto, uma vez que a eventual interferência externa poderia motivar a denúncia dos acordos. No período Café Filho, a condução da política atômica passou ao Itamaraty, embora o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e os militares conservassem posicionamento divergente em torno das compensações específicas.

b) Brasil e o sistema interamericano

Fato importante do sistema interamericano prometida pelos EUA ao governo Vargas, no contexto da questão guatemalteca, mas realizada já sob Café Filho, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, foi a Conferência Econômica Interamericana (IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, antecessor do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral) realizada no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, em 1954, quando se elaboraram, com liderança brasileira, as propostas que constituiriam a base do futuro convênio constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

c) Relações com o Paraguai

Em 1954, Brasil e Paraguai passaram por inflexões políticas: o suicídio de Vargas e a ascensão do general Alfredo Stroessner, que permaneceria à frente do Paraguai por três décadas e meia. Stroessner era abertamente favorável a priorizar as relações com o Brasil no plano externo. Ao longo dos 35 anos em que o general governou o Paraguai, o país pôs termo à sua dependência

a respeito da Argentina, em grande medida pelos processos de integração física e econômica com o Brasil. Stroessner, já em outubro de 1954, sinalizou ao representante brasileiro em Assunção aprofundamento da aproximação, ao propor a conclusão da rodovia entre a capital paraguaia e Foz do Iguaçu e uma companhia paraguaio-brasileira de navegação. O governo Café Filho se mostrou simpático às propostas, o Congresso brasileiro aprovou projeto de financiamento da estrada até Puerto Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil, e foi ativada a Comissão Mista Rodoviária. Em 1955, a Comissão apresentou relatório sobre o local da primeira ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Essa ponte seria o marco de estreitamento de relações bilaterais nos próximos anos. O processo paraguaio de afastamento da Argentina foi catalisado em 1955, quando Perón foi deposto por um golpe militar e obteve asilo político em Assunção, o que foi interpretado pelo novo regime argentino, de forma equivocada, como alinhamento entre Stroessner e o antigo governante; na realidade, o governante paraguaio cumprira, contra sua vontade, uma tradição regional de concessão de asilo.

d) Temas multilaterais

Em 1955, Adolpho Justo Bezerra de Menezes foi enviado como observador à Conferência de Bandung na Indonésia, que reuniu 29 países asiáticos e africanos. Na ocasião, foram reafirmados princípios como a soberania e a integridade territorial das nações, a não intervenção e a autodeterminação dos povos.

Durante o governo interino de Nereu Ramos, há instrução para voto contrário à entrada da Alemanha Oriental em organismos internacionais. Nesse período, Portugal é admitido na ONU com apoio brasileiro. Em 1955, Café Filho havia visitado Portugal.

e) Pontos de tangência com as políticas externas de Dutra e de Castello Branco

Para pontos de tangência entre a política externa do governo de Café Filho com a do governo de Dutra, ver a seção específica sobre Dutra, e com a do governo de Castello Branco, ver a seção específica sobre Castello Branco, ambas neste capítulo.

f) Outros temas

Em 1955 é inaugurado o prolongamento da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil da cidade de Corumbá atés Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), com presença dos presidentes Café Filho e Estenssoro.

IV. Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961)

a) Características gerais da política externa de Juscelino Kubitschek

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), que teve início após período de tensões que quase inviabilizaram sua posse, viria a tornar-se inflexão desenvolvimentista brasileira, o que teve na construção de Brasília seu símbolo máximo. Entretanto, a gestão de JK também teve na sua política externa componente que a caracterizou como espécie de transição entre a inserção americanista, praticada pelos governos Dutra e Café Filho, e à postura autônoma preconizada pela Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (para análise aprofundada do governo Jânio Quadros e da PEI, ver a seção específica neste capítulo).

Em seu governo, JK teve três ministros das Relações Exteriores[18] e sua política externa já adotaria boa parte dos objetivos e princípios da PEI, em iniciativas em âmbito hemisférico e global, em um contexto de desestalinização da política externa e diversificação de parceiros comerciais.

Para compreensão do significado da política externa empreendida pelo governo de Juscelino, é importante estabelecer paralelos com os governos anteriores, especialmente o de Café Filho (1954-1955), mas também o de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

O centro da comparação com governos anteriores envolve duas posições relativas aos Estados Unidos (EUA): uma de alinhamento mais pronunciado e outra de sinalização de busca de autonomia. Tendo como parâmetro as posições adotadas pelo governo JK, é possível, em primeiro momento, estabelecer os pontos de inflexão com relação aos governos anteriores de matriz americanista. O governo Dutra, conduzido em contexto de tensão entre liberais-associacionistas e nacionalistas, teve como foco inicial a manutenção das relações especiais com os EUA, desenvolvidas mediante barganha nacionalista no marco da Segunda Guerra – contudo, as condições favoráveis não mais existiam, o que foi chamado "alinhamento sem recompensa", por Gerson Moura, ou ainda de "alinhamento sem restrições", por Eugênio Vargas Garcia; com Café Filho, repetiu-se um momento de forte alinhamento aos EUA, que Letícia Pinheiro designou como fase de "americanismo pragmático", enquanto Monica Hirst e Paulo Fagundes Vizentini adotam a classificação de "alinhamento automático". No contexto externo, uma diferença que começava a aparecer entre os períodos dos governos anteriores e o de JK diz respeito à percepção da América Latina como lócus de segurança para os EUA: no período até Café Filho, os EUA priorizavam a Europa e a Ásia, regiões vistas como ameaçadas pelo comunismo; a América Latina só apareceria para os radares de Washington na década de 1950, em processo que ganharia corpo com a Revolução Cubana, em 1959.

Há também pontos de continuidade, que fazem com que os governos Dutra e Café Filho sejam convergentes com as condutas adotadas pela política externa de JK. Um exemplo diz respeito à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, como na Conferência de Havana, quando o governo Dutra atuou na defesa do direito de discriminar produtos e se opôs a regimes tarifários preferenciais, entre outras medidas que iam contra a posição dos EUA. Dentro do contexto interamericano, havia o foco no combate ao comunismo, apesar da diferença de enfoques entre Dutra, Café Filho e JK (no marco da proposta da Operação Pan-Americana – OPA). O interesse no desenvolvimento também foi linha comum, como indicam a criação da Comissão

[18] José Carlos de Macedo Soares, que assumira em novembro de 1955, ainda sob a presidência interina de Nereu Ramos, permanecendo até julho de 1958; Francisco Negrão de Lima, que assumiu em julho de 1958 e permaneceu até agosto de 1959; e Horácio Lafer, que assumiu o cargo em agosto de 1959 e permaneceu até o último dia do mandato de JK, em 31 de janeiro de 1961.

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com Hélio Jaguaribe, e da presença do Brasil, de forma indireta, na Conferência de Bandung, em 1955, além da OPA, sob JK.

O cenário externo, diferente do dos governos anteriores, impôs novos condicionantes à política externa de JK. No governo Dutra, as ações acabaram condicionadas e limitadas pelo cenário do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo a postura dos EUA para com a América Latina, tida à época como região de menor ameaça para expansão do comunismo, por estar sob esfera de influência norte-americana e distante geograficamente da União Soviética (URSS). Ao longo da década de 1950, em especial nos seus anos finais, alguns eventos fariam emergir o espectro comunista, a exemplo da Revolução Cubana e da crise na República Dominicana, com o ditador Rafael Trujillo tendo planos de atacar Cuba e Venezuela. Os países da América Latina, sobretudo na América Central, passavam por instabilidade econômica e profunda crise política.

Outro ponto importante para condicionamento da política externa brasileira sob JK diz respeito à questão do café. À época, o Brasil ainda dependia em grande medida do mercado norte-americano e a situação brasileira se fragilizava com a redução do preço do grão, decorrente do aumento da concorrência ao redor do mundo. Na Europa, a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) trouxe consigo a adoção de uma política agrícola protecionista e, no caso específico do café, marcada por acordos firmados com as então colônias africanas. Esse quadro levaria a medidas como o Convênio do México, firmado em 1957 para instituir quotas de exportação e evitar queda dos preços, e a realização da Conferência Internacional do Café, em janeiro de 1958, que contou com a presença de treze países da América Latina, além de Portugal, servindo como base para a futura Organização Internacional do Café (OIC). Também seriam consequências o Convênio Latino-Americano, de outubro de 1958, e o Convênio Internacional do Café, de outubro de 1959, ambos concebidos para limitar vendas no mercado mundial, distribuir exportações equitativamente e fomentar consumo interno e externo mediante propaganda.

b) Atuação diplomática em âmbito hemisférico

A atuação diplomática do Brasil, em âmbito hemisférico teve nos EUA sua referência de maior influência. Antes mesmo da posse de JK, em janeiro de 1956, o presidente eleito encontrou-se com Eisenhower. No último dia de janeiro, JK foi empossado em cerimônia que contou com a presença do vice-presidente dos EUA, Richard Nixon. Na mesma ocasião, os presidentes visitaram a usina da CSN em Volta Redonda, com Nixon anunciando empréstimo para investimentos na siderúrgica. Na área militar, é possível mencionar iniciativas de cooperação, como o uso do território brasileiro como base para lançamentos de foguetes americanos, em 1957, além de pedido de porta-aviões feito pelo Brasil. No campo econômico, é possível mencionar o Plano Lopes-Campos, de 1959, a busca de empréstimos junto aos EUA. O contexto internacional era desfavorável, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) opondo-se ao Plano de Metas e estipulando demandas ortodoxas, em processo que, com a demora na obtenção de respostas por parte do Fundo, levaria à ruptura em julho de 1959, que só seria interrompida em maio de 1960, com a concessão de novo empréstimo ao Brasil. Em fevereiro de 1960, Eisenhower esteve no Brasil, em visita cuja pauta incluiu a potencialização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a estabilização de preços e mercados, a criação de institutos americanos, a formação de equipes interamericanas, além da discussão da questão cubana.

Em âmbito interamericano, é possível mencionar a participação de JK na Conferência de Chefes de Estado Americanos comemorativa dos 130 anos do Congresso do Panamá e as reuniões de consulta entre chanceleres, a exemplo da V Reunião, em setembro de 1959, que produziu a Declaração de Santiago. Em seu texto, a Declaração teve dois pontos fundamentais: repúdio a governos que assumem o poder através do uso da força; e reafirmação dos princípios democráticos e o respeito aos mandatos legislativos. Em agosto de 1960, duas novas reuniões de consulta foram realizadas, ambas em San José da Costa Rica: a primeira tratou sobre ameaças de Trujillo à Venezuela, e a segunda sobre problema do relacionamento Cuba-EUA, para evitar que surgissem "novas Cubas". Nesse contexto, o Brasil defendeu a conciliação e reiterou a importância da solidariedade interamericana, no marco da OPA.

c) Operação Pan-Americana (OPA)

i. Características gerais e evolução

O lançamento da OPA insere-se em um contexto de mobilização das oportunidades internacionais com o fito de atingir-se a superação do subdesenvolvimento, uma tendência já presente no governo Vargas e continuada durante a fase mais ativa da política externa do governo JK[19]. O Plano de Metas dependia do capital estrangeiro, de modo que a política externa detinha especial importância para o êxito do projeto desenvolvimentista empreendido por JK.

Vizentini divide a política externa do governo JK em dois momentos, sendo a OPA o ponto de transição entre ambas: a primeira fase (1956-1958), que o autor classifica como "desenvolvimentismo associado", teria sido marcada pelo alinhamento automático em relação aos EUA; a segunda (a partir de 1958), pelo restabelecimento de uma "barganha diplomática" e por uma tendência nacionalista. Entre as principais medidas empreendidas durante o primeiro momento, destacam-se a visita de JK aos EUA e a países europeus (Países Baixos, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica, França, Alemanha Ocidental), em um contexto de grande esforço de atração de investimentos externos na agenda brasileira; a decidida convergência com o bloco ocidental[20], que implicou, inclusive, uma redução das relações comerciais com países socialistas; o tímido posicionamento nas questões coloniais, influenciado particularmente pela relação com Portugal[21]; o envio de contingente militar para compor a operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto da crise do canal de Suez; a implementação de iniciativas bilaterais em relação à América Latina; e o alinhamento aos EUA, incluindo a instalação de base americana em Fernando de Noronha.

O lançamento da OPA representa evento emblemático da alteração da política externa[22], que contou, igualmente, com a troca de ministro das relações exteriores – em 1958, Francisco

[19] Segundo Clodoaldo Bueno: "O nacional-desenvolvimento (...) passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil". Ricupero, por sua vez, refere-se à "diplomacia do desenvolvimento" como dimensão mais importante da política externa no período.

[20] Nesse contexto, houve apoio brasileiro ao levante anticomunista húngaro, na esteira da intervenção soviética no país (1956).

[21] 1957: Visita do presidente Craveiro Lopes ao Brasil; 1960: visita de JK a Portugal.

[22] Outros eventos incluem o discurso de JK perante a ESG, em novembro de 1958, defendendo o restabelecimento de relações comerciais com a URSS; o estabelecimento de relações comerciais com Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã; a aproximação do Japão e da Europa, já recuperados economicamente; e o maior envolvimento com o Sul Global, inclusive no tema da descolonização.

Negrão de Lima assumiria o lugar antes ocupado por Macedo Soares[23]. A desafiadora conjuntura interna – compreendendo a queda da taxa de crescimento do PIB, a inflação e o endividamento – e externa – abrangendo a queda do preço internacional do café[24], a recessão estadunidense entre 1957-1958, a pressão do FMI e a celebração do Tratado de Roma em 1957[25], estimularam a mudança de orientação.

O sentimento antiamericanista fortemente presente na América Latina, no período, manifestou-se durante a visita de Nixon à região em 1958[26]. O vice-presidente dos EUA fora presenciar a posse do presidente Frondizi na Argentina e visitar outros Estados, contudo foi recebido com fortes manifestações populares contrárias à política dos EUA, particularmente em Lima e Caracas. O episódio seria utilizado pelo presidente brasileiro para reforçar a defesa de uma atualização das relações dos EUA com as nações latino-americanas, que haviam sido preteridas em meio à centralidade da reconstrução europeia na política externa estadunidense, consubstanciada no Plano Marshall.

De fato, a OPA tem origem após o envio de carta por JK ao presidente Einsenhower (maio de 1958), conforme sugestão de Augusto Schmidt. O documento defende a necessidade de superação do desenvolvimento, em interpretação não limitada apenas ao campo econômico, para o afastamento de ideologias exógenas e, para esse fim, a revisão do pan-americanismo é apresentada como ponto fulcral. A OPA proveria foro ideal para a reunião de mais alto nível político da região, possibilitando a discussão e adoção de medidas pragmáticas relativas ao financiamento externo, ao desenvolvimento de programas de assistência técnica, ao preço dos produtos de base e à atuação das instituições financeiras internacionais[27]. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a OPA se fundamenta em três documentos basilares: o *discurso de JK aos chefes de missões diplomáticas de países americanos acreditados no Rio de Janeiro*, em junho de 1958[28]; o *aide-mémoire* enviado aos governos americanos, em 9 de agosto de 1958[29]; e

[23] No contexto da visita do secretário de Estado Americano John Dulles, Macedo Soares defendia uma agenda direcionada para temas bilaterais, contudo a presidência privilegiava a discussão da OPA e de temas multilaterais. Após o pedido de exoneração de iniciativa do chanceler, Francisco Negrão de Lima assumiria o cargo.

[24] Cotação cai drasticamente em 1959 e 1960, em meio a um ciclo de superprodução, alterando o quadro de certa estabilidade do preço entre 1955-1957.

[25] O estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia era interpretado como potencial ameaça na esfera comercial.

[26] O fracasso da Conferência Econômica da OEA (Buenos Aires, 1957) já indicava tensão no relacionamento dos EUA com a região. Alexandra de Mello e Silva argumenta que o início do segundo governo Eisenhower marca crescente divergência entre os EUA e a América Latina, em razão da redemocratização em alguns países do continente e da desvalorização do preço internacional dos produtos primários, enquanto o presidente norte-americano havia apoiado governos ditatoriais na região, era contrário a acordos de estabilização de preços e enfatizava uma política econômica para a América Latina centrada nos investimentos privados. Além disso, a ascensão de Krushev e o início da "coexistência pacífica" alterariam a política externa soviética, que ressaltaria o desenvolvimento econômico e tecnológico, o que é corroborado pelo lançamento do *Sputnik I*, e tenderia a prover maior assistência econômica a países em desenvolvimento, tornando-se possivelmente mais atraente sob o prisma latino-americano.

[27] Todos esses temas estão expressamente mencionados no *Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro* (20 de junho de 1958).

[28] O presidente confirmara previamente o apoio dos chefes de Estado à proposta, tendo tido especial relevância o posicionamento de Frondizi. Carlos Vidigal e Alexandra de Mello e Silva afirmam que o discurso marca o lançamento oficial da OPA.

[29] O documento continha definições, características e objetivos da OPA.

o relatório *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*[30], elaborado pelo Grupo de Trabalho do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty.

Ademais, a iniciativa pode ser dividida em três fases. Na primeira, período delimitado pelo envio da Carta a Eisenhower (28 de maio de 1958) e pela reunião informal de chanceleres em Washington (23 e 24 de setembro de 1958), houve esforços para a apresentação da operação aos países americanos. Na segunda fase, a partir decisão da criação do Comitê dos 21[31] até a Revolução Cubana (1 de janeiro de 1959), há atuação brasileira predominantemente no âmbito do mecanismo. Na terceira fase, a partir da Revolução Cubana, há alteração da política externa norte-americana.

Entre os pontos centrais da OPA, estavam: buscar capital privado e empréstimos externos; combate à inflação; estímulo à poupança e aos investimentos. Na máxima "formar ao lado do Ocidente, sem desejar constituir seu proletariado", a OPA antecipava algumas diretrizes da PEI, como o desenvolvimento econômico conjugado ao social e a diversificação dos laços internacionais, ao mesmo tempo que o Brasil manteria a identidade de país americano. Contudo, a baixa receptividade da OPA pelos EUA levaria o Brasil à intensificação de estratégia que se aproximaria do autonomismo da PEI: a diversificação das relações comerciais. Essa diversificação, notadamente com países da Europa Ocidental e do Leste, incluindo a URSS, foi forma de pressionar os EUA por assistência econômica, nos primeiros passos de inserção autonomista na Guerra Fria.

Embora a recepção do governo estadunidense tenha sido fria, a iniciativa não foi ignorada. Em encontro com JK, no Rio de Janeiro, o secretário de Estado John Foster Dulles tentara aprovar uma declaração conjunta negligenciando a proposta e privilegiando a dimensão da segurança, o que foi rechaçado pelo presidente brasileiro, de modo que alguns aspectos da OPA acabaram sendo aceitos pelo representante estadunidense. Nesse sentido, seria iniciativa do governo estadunidense a reunião informal de chanceleres americanos, que ocorreria em setembro de 1958. Ademais, os EUA passariam a apoiar, afinal, medidas como a criação do BID, ações para a estabilização de preços de produtos primários, além do aumento da capacidade de crédito de instituições como o Eximbank (*Export-Import Bank of the United States*) e o Banco Mundial. O governo norte-americano, no entanto, expressaria resistência aos fundamentos da iniciativa nas três reuniões do Comitê dos 21, realizadas entre 1958-1960 (Washington, Buenos Aires e Bogotá), preferindo o teor assistencialista no lugar do desenvolvimentista, buscando restringir as discussões ao âmbito técnico-econômico, no lugar do político, e defendendo as bases do relacionamento na região em moldes bilaterais. Alexandra Mello e Silva ressalta, contudo, que o posicionamento norte-americano na reunião de 1960 diferiu em relação aos encontros anteriores, sendo marcado por

[30] O relatório *Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1960*, elaborado por equipe de diplomatas-economistas sob a liderança de Miguel Ozório de Almeida, é parte dos *Estudos Econômicos da Operação Pan Americana*. No documento, menciona-se a expectativa de que a economia soviética superaria a estadunidense; a necessidade de superação do subdesenvolvimento para evitar a atração ao bloco comunista; e a vulnerabilidade do Brasil vinculada à baixa capacidade de importar.

[31] Entre outros tópicos, o comunicado conjunto decorrente da reunião informal de chanceleres sul-americanos, de 23 e 24 de setembro de 1958, sugeriria que a agenda básica da OPA para a elaboração de novas medidas de cooperação econômica fosse estabelecida com fundamento nos temas propostos no *aide mémoire* brasileiro de 9 de agosto, enviado aos governos americanos; que *fosse criado um Comitê de representantes das 21 Repúblicas americanas vinculado ao Conselho da OEA – Comitê dos 21*; e que fosse estabelecida uma *instituição interamericana para o desenvolvimento econômico*.

atitude mais receptiva (e, mesmo, propositiva), o que possibilitou a aprovação de um documento final dotado de maior profundidade, a Ata de Bogotá[32].

Consoante Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, os resultados da OPA compreenderam a formação do Comitê dos 21[33] em setembro de 1958, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), encarregado da execução da iniciativa; a criação do BID[34], cujo início das atividades ocorreu em outubro de 1960; a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), via Tratado de Montevidéu, em fevereiro de 1960, e, posteriormente, o lançamento da Aliança para o Progresso, proposta pelo presidente Kennedy em 1961[35,36], já no contexto da crise de Cuba.

A extensão dos resultados da OPA gera, no entanto, divergência. Oswaldo Aranha, por exemplo, criticou a ausência de resultados práticos vinculados à iniciativa, e Vasco Leitão da Cunha a caracterizou como "uma pretensão errada". Ricupero, por sua vez, sublinha a importância da OPA para a manutenção do apoio ao governo, mencionando que JK mobilizara, de forma inédita, "temas diplomáticos em larga escala", para garantir o suporte interno – embora a iniciativa também tenha sofrido críticas sob a dimensão doméstica – e implementara uma "diplomacia presidencial". O autor acrescenta que a iniciativa teria influenciado o governo americano a assentir ao acordo sobre o café, mas relativiza o alcance do projeto, ao mencionar que os resultados conseguidos não alcançaram a dimensão pretendida. Mesmo JK reconheceu, em discurso proferido em dezembro de 1960, que as questões que afligiam a América Latina continuavam ocupando posição secundária na agenda internacional. Em grande medida, o fracasso da OPA, ao menos se considerados seus objetivos maiores, deu-se em razão da postura dos EUA, que, segundo diferentes autores, favoreceu o esvaziamento da iniciativa nos anos seguintes ao seu lançamento. Também contribuiu para esse fim a falta de unidade dos países latino-americanos no âmbito do Comitê dos 21.

ii. A OPA e Aliança para o Progresso (AP)

Um dos desdobramentos da OPA foi sua decisiva influência para o lançamento da AP em 1961. Depois da Revolução Cubana de 1959, houve uma inflexão da política externa dos EUA para a América Latina e maior atenção passou a ser dada à região. A política externa norte-americana para a AL passou a ter dois objetivos principais: conter o movimento cubano com uma

---

[32] A Ata previa ações para o melhoramento social, incluindo pontos como a reforma agrária; a criação do Fundo de Desenvolvimento Social, que seria administrado pelo BID; medidas de desenvolvimento econômico, que compreendiam as principais propostas brasileiras, além da cooperação multilateral para o progresso social e econômico. O documento pode ser considerado um prelúdio da Aliança para o Progresso.

[33] Embora o governo brasileiro desejasse que o mecanismo fosse flexível e conservasse autonomia em relação à OEA, o Comitê dos 21 acabou vinculado à estrutura da organização.

[34] Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que a criação do BID também foi motivada por ser antiga a demanda por uma instituição regional desse tipo e por propostas presentes no relatório Milton Eisenhower.

[35] Ricupero, no entanto, argumenta que a Aliança para o Progresso consistia em iniciativa nova, que teria enfraquecido a proposta da OPA.

[36] A crise cubana teria aumentado a importância conferida à América Latina pelos EUA. A visita de Eisenhower ao Brasil em 1960 – e o apoio à retomada das atividades do Comitê dos 21 na ocasião, ainda que com a manutenção da perspectiva mais restrita norte-americana –, além do lançamento da Aliança para o Progresso (AP), já no governo Kennedy, reforçam esse argumento.

contrarrevolução e evitar que novas revoluções ocorressem no resto da América Latina, cuja maior parte dos países se mostrava insatisfeita com a relação com os EUA.

Assim, a AP foi lançada em reunião especial do Conselho Econômico Social Interamericano, realizada em Punta del Leste (1961), de modo a realizar o segundo objetivo, qual seja, evitar o espraiamento de ideais revolucionários, e de revoluções, na América Latina. Tratou-se de uma tentativa para administrar politicamente, sob seu comando, as insatisfações e demandas desenvolvimentistas dos países. Essa política tinha como objetivo, pelo menos na teoria, provocar uma "revolução sem revolução", ou seja, promover reformas estruturais através da assistência técnica e financeira vindas dos EUA.

Em busca de apoio a AP, o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, ressaltou a ligação entre AP e OPA. Em sua obra *O Progresso pela Aliança*, de 1962, Gordon renomeou a iniciativa dos EUA como Operação Aliança, com o intuito de justificar a existência e provar que não era uma simples intervenção, mas sim um aprimoramento daquilo que já tinha sido feito anteriormente. De acordo com ele, os objetivos da Operação Aliança estariam em consonância com as necessidades dos brasileiros, salientando os problemas de habitação, educação, suprimento de água, posse de terra, inflação e a necessidade de diversificação econômica. Gordon afirma que a tentativa de promoção de desenvolvimento social já tinha sido feita por JK, não tendo sucesso por falta da elaboração de planos de ação, algo que a Aliança poderia oferecer.

Em que pese a similaridade de alguns pontos e a inspiração da AP na OPA, havia diferenças significativas. Como observa Paulo Vizentini, enquanto "a Aliança para o Progresso que priorizava capitais privados e relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações internacionais". Outra diferença fundamental era a liderança estadunidense da AP, enquanto a OPA tinha clara liderança brasileira, sendo um esforço de instrumentalização do monroísmo pelos latino-americanos. De fato, a AP objetivava manter a América Latina no conjunto do Ocidente e legitimar a dominação estadunidense na região.

iii. A OPA e a Argentina

A OPA defendia que só desenvolvimento econômico poderia deter a revolução comunista, e que esse desenvolvimento só poderia ser obtido com um esforço conjunto dos países latino-americanos e com a decisiva participação e compromisso dos EUA. Um dos aspectos de sucesso da iniciativa foi o êxito em promover uma aproximação do Brasil com a Argentina e, em relação aos demais países da região, em inaugurar uma nova perspectiva de relacionamento, que culminaria na criação da ALALC.

A proposta da OPA teve, de modo geral, boa receptividade nos países da região, com cerca de vinte países comprometendo-se em apoiar a iniciativa. Havia, contudo, alguns receios, cuja origem estava na percepção de que o Brasil, por seus recursos de poder e pela relação privilegiada com os EUA, poderia ter pretensões hegemônicas na América Latina. A Argentina era país-chave para contornar esses receios e para garantir a legitimidade da iniciativa perante os outros países da região. Assim, JK buscou apoio formal à OPA, e Mario Gibson Barboza foi enviado à Argentina, onde entregou a Arturo Frondizi, então presidente do país vizinho, carta de JK solicitando apoio à iniciativa. De acordo com Gibson, Frondizi elogiou a iniciativa e não formulou restrições.

Contudo, o apoio formal argentino aconteceu de forma discreta, pois Frondizi receava que uma defesa ostensiva da proposta brasileira poderia causar uma perda de apoio norte-americano. Em verdade, a causa maior desse apoio limitado, de acordo com Carlos Eduardo Vidigal, era a disputa de ambos os países pela preferência nas relações com os EUA. Ademais, a Argentina

defendia que a OEA era a instância legítima para discussões de proposta sobre o desenvolvimento econômico latino-americano, de forma a neutralizar qualquer iniciativa brasileira de liderar o continente. Vale lembrar que, de acordo com Alessandro Candeas, na época, as relações Brasil-Argentina estavam em um momento de "instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade" (1898-1962).

Mesmo diante das dificuldades e do apoio limitado, a OPA foi uma base de aproximação e de cooperação entre os vizinhos, uma vez que nela constavam elementos dos programas dos dois governos, como a defesa de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, alinhamento com o Ocidente e aproximação com países latino-americanos. Foi a partir dessa agenda compartilhada que os países se aproximaram e intensificaram um sistema de consultas para a discussão de interesses em comum que culminaria no Encontro de Uruguaiana entre os Presidentes Arturo Frondizi e Jânio, no qual foi assinado o Convênio de Amizade e Consulta.

iv. Augusto Schimdt e a OPA

Augusto Schmidt foi empresário, poeta e político, embora nunca tenha exercido cargo eletivo. A proximidade, no entanto, de JK, de quem era assessor, permitiu que tivesse influência sobre a política e sobre a diplomacia do período. De fato, partiu de Schmidt a ideia da OPA, trabalhada e posteriormente executada pelo Itamaraty. A reação inicial do Ministério das Relações Exteriores à iniciativa foi de contrariedade, em parte pelas diferenças pessoais entre o Chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manoel Pio Corrêa, e Augusto Schmidt. Segundo Carlos Vidigal, a resistência à proposta no órgão contribuiu decisivamente para a queda do chanceler Macedo Soares, em julho de 1958.

A proposta apresentada por Schmidt perante a Embaixada do Brasil em Washington, liderada por Amaral Peixoto, encontrava-se ainda em estágio muito rudimentar. O desenvolvimento do projeto coube a Miguel Ozório de Almeida, assessor de Amaral Peixoto, que dirigiu o grupo de trabalho composto por Holanda Cavalcanti, Lindenberg Sette, Otávio Rainho, Osvaldo Lobo, Saraiva Guerreiro, entre outros. Na avaliação do grupo, era fundamental a exposição, aos EUA, do argumento de que a América Latina estava ameaçada pela expansão do comunismo, de modo que seriam necessários investimentos públicos para o afastamento dessa possibilidade.

Schmidt carregava a visão da época de que a solução dos problemas do País dependia essencialmente da ação de grupo restrito de homens aptos a diagnosticar e propor respostas aos desafios enfrentados pela nação. O desenvolvimento dependeria não só dos recursos do País, mas também do auxílio externo, já que a exportação não seria suficiente para fornecer as divisas necessárias ao objetivo. Se a prioridade norte-americana no pós-guerra era a reconstrução europeia, o governo brasileiro deveria atuar para atrair a atenção externa (junto com financiamento), de modo a superar os dois principais desafios ao desenvolvimento: a herança colonial e a forma contraproducente do nacionalismo. A visão de Schmidt seria exposta em artigos publicados pelo autor no Correio da Manhã entre os anos 1947 e 1953.

A OPA representaria uma iniciativa continental para a superação do desenvolvimento, via cooperação no lugar da competição e, após o esvaziamento da iniciativa, Schimdt expressaria sua resignação em dois artigos publicados em junho de 1961. O idealizador da proposta afirmaria que, embora a AP, considerada consequência direta da OPA, fosse substituir o projeto brasileiro, ela negligenciava aspectos fundamentais da OPA. Nesse sentido, como Dutra e Vargas, Schmidt mostrar-se-ia frustrado com a postura norte-americana.

v. Discurso à Nação e aos Representantes Diplomáticos dos Estados Americanos Acreditados Junto ao Governo Brasileiro (20 de junho de 1958)

O ato representa um dos documentos basilares da OPA. Segundo Carlos Vidigal, pode ser considerado como lançamento propriamente dito da OPA. O início do discurso expõe insatisfação do papel de espectador, conferido ao Brasil, no cenário internacional. JK menciona que "é chegada a hora de um pronunciamento claro e sincero do Brasil em relação a alguns assuntos de política internacional" e que não é possível que a nação permaneça "em atitude próxima ao alheamento", considerando seu grau de desenvolvimento. Acrescenta que não cabe ao País a solidariedade quase automática em relação à política norte-americana. Sobre esse ponto, Ricupero menciona que o documento possivelmente expressa menção inédita à noção de "alinhamento automático" em um texto presidencial.

Ademais, a OPA é apresentada como uma proposta a ser executada conjuntamente, sem preponderância do Brasil, como mostra o trecho "O Brasil pretende apenas colaborar, (...), para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá, nas gestões da Operação (...) cabimento para conversações bilaterais".

Passa-se à defesa da atualização do pan-americanismo, que deve ser transformado em "realidade viva", contribuindo para a unidade continental, e ressalta-se o privilégio dado pela política externa norte-americana à "reconstrução", finda a Segunda Guerra Mundial, em detrimento do "desenvolvimento". Esta opção teria gerado uma área de vulnerabilidade no bloco ocidental, o que é enfaticamente manifestado no penúltimo parágrafo do texto "Ninguém se iluda: é impossível empenharem-se numa mesma campanha, integrarem-se no mesmo combate, povos de condições de vida tão díspares, e fazê-los adotar os mesmos valores, e experimentar as mesmas reações diante de certas ocorrências e doutrinas".

Finalmente, o presidente propõe determinadas ações: intensificação do investimento em áreas menos desenvolvidas economicamente no continente, implementação de programas de assistência técnica, medidas para a proteção dos preços dos produtos de base e atualização das instituições financeiras internacionais. Tais temas, e outros relevantes, deveriam ser debatidos em um foro próprio de mais alto nível político do continente, a fim de se atingirem resultados práticos.

vi. Relatório Milton Eisenhower

Milton Eisenhower, irmão do presidente estadunidense, esteve no Brasil em julho de 1953, mesmo mês em que Washington anunciou a decisão pelo fim da CMBEU, e manifestou ao líder norte-americano o descontentamento do governo brasileiro. O relatório da visita ressaltou o papel da autossuficiência e da iniciativa privada, tendo sido recebido com desapontamento pela embaixada brasileira. Milton Eisenhower esteve novamente na América Latina – desta vez privilegiando a América Central – em 1958, tendo divulgado um relatório, no ano seguinte, no qual constavam diversos temas ligados à iniciativa da OPA. Entre as limitadas soluções propostas, estava a de criação de uma agência de desenvolvimento econômico interamericana e, novamente, defendia-se o papel primordial dos investimentos privados. O relatório, ademais, não se referia diretamente à OPA, o que reforça a ideia de desinteresse dos EUA em relação à iniciativa.

d) Relações com a Argentina

As desconfianças políticas entre Argentina e Brasil no fim da primeira metade dos anos 1950 somente se dissipariam com a derrubada de Perón e com a ascensão de novos presidentes nos dois países, notadamente JK, Jânio Quadros e Frondizi. De início, o presidente argentino acabaria deposto em setembro de 1955, na “Revolução Libertadora”, um golpe civil-militar com o objetivo externo de neutralizar a “terceira posição” peronista. Perón é sucedido por dois generais em um governo alinhado aos EUA.

No Brasil, no final de 1955, seria eleito JK, com uma abordagem pan-americanista de política externa, que viria a conferir novo impulso à relação com a Argentina. Em seu início, o governo JK se caracterizou por maior alinhamento com os EUA. Exemplos dessa conduta foram a cessão da base de rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha e o apoio ao levante antissoviético na Hungria.

Em 1956, por iniciativa do governo argentino, realizou-se em Buenos Aires uma conferência com representantes também do Brasil e do Uruguai para discutir a organização da defesa do Atlântico Sul, no que pode ser considerado um embrião da ideia de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

Em 1958, eleições seriam convocadas na Argentina, saindo vencedor Arturo Frondizi, que seria questionado por opositores e militares por conta de seus laços com Perón. Frondizi privilegiaria os EUA, ao mesmo tempo que buscaria melhores relações com a América Latina, em guinada universalista sem perder o ocidentalismo.

Também a partir de 1958, com o lançamento da OPA, a política externa brasileira se voltaria para as Américas. Antes da articulação com Eisenhower, JK contatara Frondizi, que recebera a proposta de forma positiva, o que abriu caminho para outros países latino-americanos aderirem à ideia. Porém, a despeito da convergência normativa, o pragmatismo com o EUA limitou o interesse argentino, com postura cautelosa de “apoio cordial e mantendo relação estreita, mas circunspecta”. Ainda assim, os países mantiveram ativa diplomacia presidencial, com encontro em 1958, no qual foi criado o Grupo Industrial Brasil-Argentina.

Em novembro de 1959, o chanceler Horácio Lafer visitou a Argentina e encontrou sua contraparte argentina. Os países firmaram acordos sobre compra de trigo argentino, venda de café, frutas e madeira do Brasil, além da assinatura de um protocolo de consulta bilateral para avaliar novas possibilidades de convergência.

e) Relações com o Paraguai

A hostilidade de Buenos Aires em relação ao Paraguai após a deposição de Perón contribuiu para a aproximação paraguaia ao Brasil, com vários acordos na área de infraestrutura e comércio, a exemplo do tratado comercial firmado em outubro de 1956. Também em 1956, Stroessner e JK lançaram a pedra fundamental das obras de ponte ligando os dois países, sobre o Rio Paraná. Em 1959, foi inaugurada a rodovia de Assunção até Presidente Franco, cidade paraguaia fronteiriça ao Brasil. Em março de 1960, o chanceler Horácio Lafer esteve no país vizinho. Em janeiro de 1961, JK e Stroessner se encontraram na fronteira, por ocasião da inauguração das obras da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, que viria a ser aberta oficialmente em 1965.

O principal ponto de fricção na relação foi o potencial hidrelétrico da região do Salto do Guairá (no Brasil, Salto das Sete Quedas). O Brasil deu início em 1956 a estudos de viabilidade

para o aproveitamento desse potencial. Desde então, houve abordagem dupla quanto à disputa: pela força militar, o Brasil ocupou terras adjacentes; pela diplomacia, destacou o pleito de soberania sobre as quedas, mas lançou campanha para o Paraguai aceitar oferta de "participação igual" na exploração do potencial hidrelétrico. Em 1957, é fundada Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este), na extremidade paraguaia da futura Ponte da Amizade. Porém, em 1960 teria início a controvérsia acerca da região. A Comissão Mista Paraguaio-Brasileira Demarcadora de Limites, ao traçar a fronteira, verificou que, antes de chegar ao rio Paraná, a cordilheira de Mbaracayú se dividia em dois ramais: o ramo norte findava próximo à primeira queda de Guairá; o ramo sul chegava à quinta queda. Os representantes paraguaios defendiam a demarcação pelo ramal norte; os brasileiros, pelo ramal sul. A diferença se dava pelo aproveitamento hidrelétrico: o Paraguai buscava o condomínio, enquanto o Brasil almejava seu domínio exclusivo.

f) Relações com a Bolívia

A relação teve como fulcro a concepção brasileira, refletida na obra geopolítica de Mario Travassos, que apontou o país andino como o *heartland* sul-americano, rico em recursos naturais e que, em seu território, liga as bacias Amazônica e Platina. Em março de 1958, conjunto de 31 acordos por meio de notas reversais, os Acordos de Roboré, versariam sobre exploração de petróleo (que, no futuro, se provariam ser em sua maioria absoluta jazidas de gás natural), além de dispositivos sobre a estrada de ferro ligando Corumbá a Santa Cruz de la Sierra e sobre circulação de mercadorias bolivianas.

g) Relações com Cuba

O Brasil reconhece o governo revolucionário cubano. Em 1959, Fidel Castro visita o Brasil como primeiro-ministro.

h) Atuação diplomática na ONU

O Brasil teve participação relevante na Questão de Suez, em 1956, entre Egito e Israel, com duas resoluções (uma delas determinando o imediato cessar-fogo, outra estabelecendo a criação da Força de Emergência, a UNEF I). O Brasil defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do Canal de Suez, e participou ativamente da UNEF I, com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

Na XIII Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1958, Oswaldo Aranha, representante brasileiro, destacou a necessidade da dedicação das Nações Unidas ao desenvolvimento: com a Europa já recuperada após o Plano Marshall, o momento agora seria dos países menos desenvolvidos. Na XV Sessão da AGNU, em 1960, Horácio Lafer proferiu discurso em que defendeu a ideia de coexistência pacífica, o combate a qualquer segregação, fazendo referência à OPA, enfatizando ambições democráticas do continente americano e lembrando a necessidade de desenvolvimento econômico, em espécie de prelúdio da PEI de Jânio Quadros. O chanceler brasileiro também defendeu o pleito por ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), diante da iminente descolonização dos países africanos, que levaria a

grande aumento de membros da organização[37]. Por outro lado, não se escapou de contradições sobre descolonização: a despeito de o Brasil ter votado favoravelmente à resolução 1514 da AGNU, que versava sobre o tema, não deu apoio à Argélia na luta pela independência contra a França. O Brasil também manteve defesa do colonialismo tardio português (o luso-tropicalismo), afirmando que os territórios africanos não seriam colônias de Portugal, mas províncias ultramarinas, com o Estado português sendo unitário; por outro lado, o Brasil deu apoio às demais independências africanas.

i) Relações com a Europa e com a União Soviética

Ainda antes da posse, já como presidente eleito, JK visitou vários países europeus com o objetivo de atrair investimentos. Com Portugal, recordam-se a visita do presidente Francisco Craveiro Lopes, em 1957, retribuída por JK em 1960, e problemas com a oposição lusitana a Salazar (casos do general Humberto Delgado e do capitão Henrique Galvão).

Com a URSS, JK defenderia o restabelecimento de relações diplomáticas em discurso feito em 1958 na Escola Superior de Guerra (ESG). Em dezembro de 1959, o Brasil enviaria missão comercial, estabelecendo relações econômicas diretas e acordo que previa o envio de café em troca de trigo e de petróleo; em 1960, seria a vez de outros países do bloco socialista, a exemplo da Tchecoslováquia, Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã (RDA). Nessas missões, o objetivo era intercâmbio de mercadorias e importação de petróleo, sem intenção de restabelecer relações diplomáticas.

Com a CEE, apesar da percepção brasileira de que fosse um arranjo comercial desleal, haja vista a prioridade conferida pelo bloco às colônias e ex-colônias no continente africano – importantes concorrentes do Brasil nos mercados europeus –, o País estabeleceria parceria. O Brasil mostrava preocupação com a política agrícola europeia, levando o debate para o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). No campo da indústria automobilística, o Brasil recebeu investimentos de montadoras alemãs (Volkswagen, Mercedes-Benz e DKW), em dinâmica influenciada pela Instrução 113 da SUMOC. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a estabelecer relações com a CEE, em 1960, tendo como representante Augusto Frederico Schmidt. Em agosto de 1960, o País receberia visita de representante da Alemanha Ocidental.

j) Relações com a Ásia

Em 1957, no contexto da independência de Gana e seus reflexos para o processo de descolonização na África Negra, o Itamaraty estuda o envio de uma missão exploratória a países africanos e asiáticos (memorando da Divisão Política). Desde 1957 o Brasil inicia discreta aproximação com os países asiáticos, sobretudo com Indonésia, Japão, Irã, Singapura, Malásia e Hong Kong (território sob administração britânica até 1997), no que ficou conhecido como

[37] A AGNU, com 97 votos favoráveis, onze abstenções e quatro votos contrários, adotou a Resolução 1991, de1963, para alterar a Carta da ONU e criar quatro assentos não permanentes além dos seis já existentes no CSNU. A medida passou a vigorar em 1965, com a obtenção do mínimo de ratificações requeridas, que totalizaram 76 à época, incluindo os cinco membros permanentes. Novos critérios de provimento dos assentos não permanentes também foram definidos, de modo que cinco cadeiras foram reservadas a países da África e Ásia, duas para América Latina e Caribe, uma para a Europa Oriental e duas para a Europa Ocidental e outros Estados, com eleições anuais de metade dos membros temporários para mandatos de dois anos. Essa foi a única alteração na composição real do CSNU desde a sua criação.

Operação Brasil-Ásia. Essa operação começou em 1957, com uma série de visitas pelo embaixador brasileiro em Nova Delhi, José Cochrane de Alencar, buscando aproximar-se daqueles com quem não mantínhamos relações diplomáticas.

Na esteira da Operação Brasil-Ásia, o embaixador brasileiro na Bélgica, Hugo Gouthier de Oliveira Gondim, realiza missão especial em 1959 para estimular a expansão das relações comerciais. A missão Gouthier compreendeu os seguintes destinos da Ásia do Leste e do Sudeste: Tailândia, Indonésia, Singapura, Malásia, Filipinas e Hong Kong (além do Irã). Como resultado dessa missão e da Operação Brasil-Ásia, em 1959 o Brasil estabelece relações diplomáticas com Vietnã do Sul (4 maio), Tailândia (16 maio), Malásia (11 ago), Coreia do Sul (31 out) e, no ano seguinte, Ceilão, atual Sri Lanka (Sul da Ásia). Ainda em 1959, o presidente da Indonésia, Sukarno, realiza visita oficial ao Brasil, a primeira de um chefe de Estado asiático ao País (18 de maio). Em 1960, Sukarno, grande amigo de JK, visitou novamente o Brasil.

Quanto à China, as relações eram limitadas a Taiwan desde dezembro de 1952 e seriam objeto de revisão apenas no período seguinte, de Jânio Quadros e João Goulart, apesar de manifestações de alguns setores civis em favor do reatamento de relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC)[38].

No que diz respeito ao Japão, vale destacar investimentos japoneses no Brasil no âmbito do Plano de Metas (Usiminas-1956, Toyota-1958 e Estaleiros Ishikawajima-1959). Em 1956, o Brasil votou a favor à A/RES/1113, que admite o Japão na ONU. Em 1958, o Brasil recebeu visita do príncipe e da princesa Mikasa, no marco da comemoração dos 50 anos da imigração japonesa. Em julho de 1959, o primeiro-ministro do Japão, Shinsuke Kishi, realiza visita ao Brasil. Em novembro de 1960, firmou-se o Acordo de Migração e Colonização.

k) Outros temas

Durante o governo JK é criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear, substituindo a Comissão de Exportação de Minerais Estratégicos.

Sobre a rede diplomática brasileira, o País estabelece relações com a Tunísia em 1956, abrindo embaixada em Túnis em 1960. Com o contexto da independência de Gana, em 1957, o Itamaraty estuda o envio de missão exploratória a países africanos e asiáticos, reconhecendo em 1960 a independência do Cameroun francês, Mali, Congo-Leopoldville e Cameroun britânico. No mesmo ano, o imperador da Etiópia visita o Brasil. Em 1961 as legações na Polônia e no Irã são elevadas a embaixadas.

Em 1960 é criada a ALALC, com participação brasileira.

[38] No dia 17 de junho de 1959, tornou-se público o rompimento de JK com o FMI, provocado pela recusa do governo brasileiro em ceder às exigências do órgão para a concessão de financiamentos. A população do Rio, através de suas organizações de classe, compareceu em massa ao Catete, em atitude de solidariedade ao presidente, portando faixas e cartazes em favor do estabelecimento das relações diplomáticas do Brasil com a URSS e a RPC. Fonte: CPDOC/FGV.

V. Governos Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964)

a) Contexto geral da política externa de Quadros e Goulart

A ascensão de Jânio Quadros ao poder no Brasil trouxe à política externa elemento voluntarista, com crítica a moldes vitorianos da política externa brasileira empreendidos até então. Quadros teve como ministro das Relações Exteriores Afonso Arinos de Melo Franco, e em seu curto governo as relações internacionais e a política externa se tornaram um assunto público, algo antes restrito ao ambiente profissional diplomático do Itamaraty.

Internamente, alguns fatores levaram à necessidade de mudança na atuação externa do Brasil, como a criação de um novo perfil de sociedade brasileira, com a emergência das massas e sua articulação por meio do nacionalismo, e a existência de necessidades vinculadas ao setor externo do desenvolvimento industrial brasileiro, que geravam estrangulamento. As formas de superar essas dificuldades incluíam: a obtenção de divisas para importação de bens de capital; a exportação de produtos primários de limitado escoamento; a sustentação de seus preços; e a obtenção de investimentos e tecnologias estrangeiras. Externamente, o sistema internacional se movimentava, sobretudo pela ação dos países em desenvolvimento, a exemplo do Diálogo Norte-Sul, como a convocação ulterior da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964), e da consolidação do equilíbrio atômico, que tornara a guerra em larga escala algo improvável.

A despeito de Jânio ter permanecido no poder por menos de sete meses, as relações internacionais do Brasil passaram por alteração substancial com a formulação da Política Externa Independente (PEI). Esta não representava inovação completa, na medida em que foi influenciada por uma série de antecedentes, estruturando-se como continuidade e aprofundamento do nacional-desenvolvimentismo de Vargas, da diversificação de parcerias de Juscelino Kubitschek (JK), da barganha nacionalista de ambos e do pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros ISEB). A Operação Pan-Americana (OPA) de JK, por exemplo, foi antecedente relevante, pois constatou, mais uma vez, que uma relação especial com os Estados Unidos (EUA) estava longe de ser viável, já que as divergências existentes entre os interesses do Brasil, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico, e os interesses dos EUA, em sua preocupação com a manutenção da segurança internacional, eram demasiadamente profundas.

A PEI, contudo, ultrapassaria vacilações dos governos anteriores: apresentava um conjunto de princípios articulados, extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional. O processo de universalização da política externa brasileira deu-se com a implementação da PEI, que representou ruptura no processo de definição dessa política. O objetivo da PEI era redirecionar a política externa, deslocando-a do eixo norte-americano, e inserindo-a em um contexto mais internacional. Ainda que se considerasse o espaço regional como campo natural de sua atuação, passa-se a cristalizar a percepção de que a presença hegemônica dos EUA impunha constrangimentos e que, em consequência, a saída seria a universalização, por meio da multiplicação de contatos internacionais e da diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Há, nesse sentido, uma distinção fundamental entre os governos de Jânio Quadros-João Goulart e o de JK: neste, a diplomacia hemisférica permanecia como questão essencial, mas com ênfase em tentativas de entendimento com os EUA, evitando confrontos diretos com Washington. Com Jânio, a faceta autonomista ganhou muita força, a exemplo de ações como a visita ao presidente da Iugoslávia, Josip Broz Tito, com acordos

comerciais, e a busca mais assertiva de aproximação a países como Cuba, República Popular da China (RPC) e União Soviética (URSS). Alguns autores, como Clodoaldo Bueno e Amado Cervo, entendem que esse afastamento em relação aos EUA significou um aspecto negativo da PEI, já que o Brasil não poderia simplesmente prescindir da colaboração norte-americana, e as relações com a URSS apresentavam poucas vantagens econômicas em virtude do pequeno volume do comércio bilateral.

O governo de João Goulart, por sua vez, foi marcado por conjuntura interna bastante instável desde o início, no contexto da renúncia de Jânio, enquanto Goulart estava em missão comercial na China. Apesar dessa instabilidade, também caracterizada pela adoção do sistema parlamentarista até o início de 1963 e pela alta rotação de ministros a frente do Itamaraty, a concepção da política externa se manteve uniforme, com continuidade dos temas centrais da PEI. A mudança em relação aos sete meses de Jânio foi a adoção de um sentido mais realista e profissional à PEI, inicialmente sob a liderança de Francisco Clementino de San Tiago Dantas, primeiro dos cinco ministros das Relações Exteriores de Goulart – os outros nomes foram: Afonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro. Para San Tiago Dantas, uma das maiores preocupações da política externa brasileira dizia respeito à ampliação do mercado externo para os produtos brasileiros, o que induziu algumas mudanças, como a aproximação com os países do hemisfério e, ao mesmo tempo, a busca de parcerias novas, a exemplo da retomada das relações com a URSS.

b) Política Externa Independente (PEI)

i. Princípios gerais da PEI

PEI designa a política exterior brasileira durante as presidências de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), incluindo a fase parlamentarista, tomadas como uma unidade. Documentada em Mensagem Presidencial ao Congresso e em artigo para a *Foreign Affairs* (agosto de 1961)[39], sua concepção foi obra de Jânio e de Afonso Arinos de Melo Franco, continuada e aprofundada, após a renúncia do presidente, pelo Itamaraty, com destaque para os chanceleres San Tiago Dantas e Araújo Castro.

Em suma, é possível sintetizar os fundamentos da PEI como: mundialização das relações internacionais do Brasil, correspondendo ao alargamento de seus horizontes, que deixam de estar restritos às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos; ênfase na segmentação do mundo entre Norte-Sul e não Leste-Oeste; busca de novos mercados consumidores de exportações brasileiras; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posicionamento fortemente contrário à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção.

[39] O presidente Jânio Quadros, pouco antes de sua renúncia em 25 de agosto de 1961, escreveu o artigo “Nova política externa do Brasil” para a revista *Foreign Affairs*. Em língua portuguesa, foi publicado pela Revista Brasileira de Política Internacional (n.16, p. 150-156, dez. 1961). Segundo o presidente, o Brasil estava ganhando força no cenário econômico mundial e apresentava elementos que indicavam a transformação do Brasil em uma potência econômica, como suas proporções continentais, equivalente a quase metade da América do Sul, sua proximidade em relação à África e a miscigenação de sua população, de raízes indígenas, europeias e africanas, que, à época, estava prestes a atingir a marca de 100 milhões de habitantes, além da rápida industrialização de algumas regiões do País: a intenção da PEI era proporcionar ao Brasil a posição a que este fazia jus no concerto das nações.

Entre êxitos e fracassos, a PEI inovou ao empregar políticas dirigidas para o mundo socialista, África e Ásia, sem descuidar do entorno, que teriam forte impacto na política doméstica e nas relações tradicionais com o mundo ocidental, sendo retomada em momentos futuros da política externa brasileira. Segundo Cervo, a PEI não foi um plano estratégico pré-concebido, mas uma atitude diante dos assuntos internacionais, caracterizada pelo pragmatismo, universalismo, independência, anti-imperialismo, anticolonialismo e ênfase no desenvolvimento e nas relações Norte-Sul.

ii. O pragmatismo na PEI

O pragmatismo pode ser entendido como uma premissa proposta no artigo de 1961, que substitui o idealismo, mesmo o fundado em valores importantes, na identificação dos interesses nacionais e na implementação da política externa, em prol da produção, comércio, prosperidade e bem-estar. Esse conceito enseja uma universalista e atenta à soberania política e econômica, traduzida na defesa do anticolonialismo, da autodeterminação dos povos e da não intervenção em assuntos internos, do desenvolvimentismo e da autonomia.

O objetivo interno precípuo era o desenvolvimento do País, o que também constituía elo de identidade com outros países e potenciais parceiros, especialmente do mundo em desenvolvimento. Jânio Quadros entendia que esses países constituíam excelentes destinos para os produtos brasileiros, cuja produção para além das necessidades internas, fomentada pelo crescimento industrial em JK, demandava abertura de novos mercados consumidores, enfatizando a possibilidade de instauração de maior aproximação também política, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos de superação do subdesenvolvimento. Considerava-se o subdesenvolvimento como o principal desafio do mundo pós-guerra, o que exigiria, para o próprio interesse nacional, um esforço global voltado para a aceleração da taxa de crescimento econômico das nações subdesenvolvidas. A preocupação era ainda maior devido à contínua ampliação da discrepância dos graus de riqueza entre os povos. Desse modo, o Brasil advogava não só a necessidade de uma revisão radical da então atual estrutura institucional do comércio internacional, mas também a liquidação das colônias remanescentes e a validade da Declaração de Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1960, em que se condenavam os colonialismos de qualquer tipo e se apoiavam os processos de descolonização.

iii. O lugar do Brasil no mundo segundo a PEI

Em seu artigo para a *Foreign Affairs*, Jânio afirma categoricamente o pertencimento do Brasil ao hemisfério ocidental, cujas evidências seriam os valores democráticos em âmbito político e social e a “coexistência racial”. Repudia, contudo, a limitação da política externa brasileira a essa premissa, pois haveria outros pontos de contato do Brasil com o mundo, cujas oportunidades de ganhos o Brasil não pode recusar. O contato com países latino-americanos e afro-asiáticos, portanto, seria a luta contra o subdesenvolvimento, fundamento da relação Sul-Sul. Nesse esforço, inclui-se a luta pela liberdade econômica (desenvolvimento) e política (soberania nacional e rejeição do colonialismo) dentro do próprio bloco ocidental.

Esses princípios explicam o posicionamento do Brasil nos temas da nacionalização dos lucros e da encampação de empresas, que motivariam a visita de Robert Kennedy e o Acordo Dantas-Bell. Igualmente, o Brasil se esforçou na defesa dos produtos primários e do

desenvolvimento, resultando em repercussões duradouras, como sua atuação na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) e na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), na UNCTAD (Carta de Alta Gracia, dos países latino-americanos, e G77) e a tese da segurança econômica coletiva.

iv. A autodeterminação e a não intervenção na PEI

O artigo aponta o caso cubano como uma crise continental que exemplifica o conteúdo prático dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, apontando-se os efeitos nefastos dos preconceitos ideológicos das democracias capitalistas e consequentes ações intervencionistas. O pertencimento ao hemisfério ocidental, por exemplo, foi reafirmado na Declaração de Uruguaiana (1961), ao mesmo tempo que o desenvolvimentismo e o pragmatismo impulsionavam uma estratégia independente do americanismo.

Essa concepção fundamentou o posicionamento do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (1962), marcada pela abstenção dos *outer six*, em gesto de oposição à proposta norte-americana de exclusão de Cuba do sistema interamericano.

v. O anticolonialismo e o anti-imperialismo na PEI

Os princípios do anticolonialismo e anti-imperialismo são apresentados mediante a nova política para a África: fundada na compreensão culturalista de raízes étnicas comuns e na concepção freyriana de ausência de preconceito racial no País, o Brasil se apresenta como exemplo para a África e elo entre esse continente e o Ocidente, considerando um erro o apoio anterior ao colonialismo europeu, condenando-o por motivos pragmáticos. Esses princípios resultaram na criação do Grupo de Trabalho para a África[40] no Itamaraty e do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA)[41], na inclusão de capítulo específico nos relatórios anuais do ministério (1961), na troca de visitas, na "euforia africanista", na exposição no navio Custódio de Mello. Em 1961, foram abertas três embaixadas: Acra (Gana), Dacar (Senegal) e Lagos (Nigéria). A legação na Etiópia também foi elevada à categoria de embaixada. Segundo Mariana Schlickmann, "a escolha desses locais pautou-se em uma perspectiva estratégica, tendo em vista que Dacar, no Senegal, era um grande centro intelectual e exercia influência em toda a África de colonização francesa. Já a Nigéria, país mais populoso e rico em recursos naturais, era idealizado pelo governo como um futuro parceiro comercial. Por sua vez, Gana consistia em centro estratégico na África Ocidental, detentora de grande expressão política e maior exportadora de cacau do mundo". Dentre essas, em Acra foi aberta a primeira embaixada na África Subsaariana, chefiada pelo escritor negro nomeado embaixador: Raimundo de Souza Dantas[42]. Ademais, Afonso Arinos foi ao Senegal em visita.

A PEI tinha como uma de suas diretrizes "o reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia". Na *Foreign Affairs*, Jânio escreveu que "o grau de intimidade das relações do Brasil com os países

[40] O Grupo de Trabalho para a África foi criado em 1961 para estudar a abertura de missões diplomáticas e repartições consulares no continente e propor medidas para desenvolver as relações econômicas, comerciais e culturais.

[41] O Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA) foi criado em 1961, subordinado à Presidência da República, como centro de altos estudos destinados a incrementar as relações do Brasil com o mundo afro-asiático.

[42] Raymundo de Sousa Dantas (1965) relatou sua experiência como embaixador no livro *África Difícil: Missão Condenada – Diário*, obra em que descreveu as dificuldades enfrentadas, o racismo do Itamaraty e o abandono sofrido pela Embaixada.

vizinhos do continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. Entre estes, na maioria dos casos, estão motivos históricos, geográficos e culturais. O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão. (...) Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e história. Um grupo de nações, especialmente da Ásia, tem também o cuidado de permanecer à margem de qualquer choque de interesses, que são invariavelmente os das grandes potências e não necessariamente os de nosso País, quanto mais da paz mundial. (...) As possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente são praticamente “terra incógnita”. Mesmo no caso do Japão, ao qual estamos ligados por tantos laços, nossas relações comerciais estão longe de ser completas. A China, Coreia, Indonésia, Índia, Ceilão e todo o sudoeste da Ásia abrem espaço para o desenvolvimento de nossa produção e empreendimentos comerciais, que nem a distância nem os problemas políticos podem desencorajar”.

Ainda em 1961, o Brasil enviou observador (Araújo Castro e Afrânio de Melo Franco Filho, respectivamente) tanto à conferência preparatória quanto à de lançamento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), no Cairo e em Belgrado.

Nesse contexto, Ricupero destaca a ideia de contradição – ao singularizar abstenções na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1961 e 1962, em resoluções sobre colônias portuguesas e *apartheid* sul-africano, e votou a favor no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 1963, nas resoluções 180 e 183 – e diferenças de percepções entre Quadros/Arinos e Goulart/Dantas. Apesar do recuo em 1964 quanto à África portuguesa, as relações com os demais países foram aprofundadas. O impasse português seria progressivamente superado a partir do governo Médici, repercutindo na redefinição das relações com Portugal desde 1972 até a atual fase de maturidade nas relações, que possibilitou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996).

vi. O universalismo na PEI

O universalismo se baseia na ausência de obrigações internacionais de defesa do Brasil para além do sistema interamericano, conforme o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o que o habilita a manter a neutralidade na disputa Leste-Oeste e a posicionar-se de acordo com suas convicções caso a caso. O *status* de mero observador no MNA é evidência disso. Trata-se de crítica incisiva à bipolaridade, considerada como fator de constrangimento das possibilidades de desenvolvimento, pois implicava um desvio de recursos para manutenção de capacidades militares e inviabilizava seu direcionamento para atividades produtivas. Procurou-se negar a existência de fronteiras ideológicas e incentivar a multiplicação de parcerias. O conceito de autonomia apregoado se refere exatamente à perspectiva de não enquadramento às diretrizes ideológicas da Guerra Fria e negação do diferendo Leste-Oeste, pois uma vez localizado no campo de hegemonia de uma das superpotências, o Brasil tinha limites impostos às suas ações diplomáticas. Uma das maneiras de ampliar sua autonomia seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa. A PEI defendia que a diplomacia deveria passar a refletir o interesse nacional brasileiro em vez de uma diplomacia alinhada a interesses alheios, uma política externa determinada de acordo com os interesses nacionais, formulada de dentro para fora, e não de fora para dentro.

Como consequência, a PEI implica, por um lado, ações pela paz e pelo relaxamento das tensões no sistema internacional – demonstradas na crise dos mísseis (Missão Albino, outubro de 1962), na Conferência do Desarmamento (1962) e no Discurso dos 3Ds (1963). Ademais, o apoio à Declaração sobre Desnuclearização da América Latina (1963) desembocaria no sistema de Tlatelolco (1967). No médio e longo prazo, esses princípios fundamentaram não apenas a tese do congelamento do poder mundial e a não assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP, 1968), mas também se expressam na atual atuação no âmbito do Coalizão da Nova Agenda pelo desarmamento efetivo e a promoção do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017).

Ao mesmo tempo, o universalismo significaria manter relações com todas as nações, a despeito das distâncias físicas ou políticas. Nessa lógica, foram organizadas as missões comerciais à URSS (Paulo Leão de Moura), à RPC (João Goulart) e ao Leste Europeu (João Dantas). Como resultados, abriram-se novos postos, retomaram-se as relações diplomáticas com URSS (1961) e criou-se a COLESTE (1962). Essa busca de relações universais seria aprofundada no longo prazo, sem retrocessos, apesar dos casos de Cuba (relações retomadas em 1985) e da RPC (relações retomadas em 1974; para mais detalhes sobre esse episódio, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel deste tópico). Em 1962, o Brasil assinou acordo de cooperação técnica com Israel. Em 1963, houve pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém.

vii. Os obstáculos à PEI

Segundo Ricupero, a demora de sua compreensão e seu menor êxito prático são tributários de seu pioneirismo e do contexto interno e externo. Para Fonseca, tratou-se da primeira articulação da política externa brasileira de "busca da liberdade pela via da universalização", que é a multiplicação de contatos internacionais, reduzindo a pressão hegemônica. O obstáculo ao universalismo era sistêmico e impedia o sucesso da busca da autonomia, cuja estratégia de diversificação baseava-se na identidade Norte-Sul para a superar a dicotomia Leste-Oeste. Havia, contudo, hiato entre teoria e prática, que só seria superado pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) do governo Geisel. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE e sua relação com a PEI, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel deste tópico.

viii. Repúdio e resgate da PEI

Nesse "universalismo possível", os fatores internos que explicam a PEI de Quadros teriam sido as suas inclinações pessoais (legitimidade política fundada em um governo com o povo) e o *slogan* de inovação. Em Goulart, o fator interno preponderante seria o ideário reformista, cuja projeção externa seria uma política autonomista, dirigida menos pelo presidente, mas, sobretudo, pelo Itamaraty, consolidada por San Tiago Dantas e Araújo Castro e a formação de novos quadros. Efetivamente, representou atualização necessária de paradigmas das relações internacionais da República Federativa do Brasil, comprovado pelo resgate posterior e atual constitucionalização (Art. 4º: I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e parágrafo único), apesar do repúdio imediato em 1964. Para análises a respeito do resgate de princípios da PEI no governo Geisel, ver o item sobre essa última política na seção sobre esse último governo mais adiante neste tópico; e nos governos Lula, ver subseção específica na seção sobre esses últimos governos também mais adiante neste tópico.

c) Relações com os Estados Unidos

Sob Jânio Quadros, o termo utilizado para definição da dinâmica da relação era “sincera colaboração”. Logo após o início do mandato, Moreira Sales foi a Washington como enviado especial para a renegociação da dívida brasileira com EUA e Fundo Monetário Internacional (FMI). Em março de 1961, o chefe da força-tarefa para assuntos latino-americanos do governo John Kennedy, Adolf Berle Jr., visitou o Brasil, com a intenção precípua de buscar apoio para a contenção da recém-comunista Cuba, mas teve resposta negativa brasileira. Também em março, viria a proposta dos EUA da Aliança para o Progresso (AP), que envolvia estabilização das economias do hemisfério, investimentos e assistência técnica, integração econômica, estabilização dos mercados e, por fim, financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quanto à ideia da AP, o Brasil mostrou inclinação a apoiá-la, desde que a iniciativa não fosse um entrave ao desenvolvimentismo. O Brasil adotava forma de “neutralismo tático” com os EUA, buscando a maximização dos ganhos, mas os recursos da AP só seriam destinados para “governos responsáveis”, o que levaria o Brasil a diversificar fontes de financiamento na Europa e laços internacionais, inclusive com o bloco socialista. Após a má repercussão da visita de Berle, o secretário de Estado dos EUA, Douglas Dillon, visitou o Brasil em abril, sendo discutidos empréstimos dos EUA; em julho, Celso Furtado, diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), pede ajuda a Kennedy, mas recebe em troca promessas que não viriam a ser cumpridas.

Sob João Goulart, as relações com os EUA adotaram contornos complexos e marcados por hostilidades em âmbito doméstico e iniciativas de desestabilização por parte de integrantes do governo norte-americano. As relações foram bastante instáveis, com um dos marcos iniciais ocorrendo no Rio Grande do Sul, com a encampação de empresas norte-americanas entre 1959 e 1962 pelo governo estadual de Leonel Brizola. O então embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, buscou contato com San Tiago Dantas a respeito de indenizações. Em abril de 1962, Goulart visitou John Kennedy, expressando no encontro o desejo de manter relações “exatas, convenientes e necessárias”. A indenização “justa e prévia” feita por decreto pelo governo gaúcho provocou protestos da parte do governo dos EUA, cujo Congresso, em represália, aprovou a Emenda Hickenlooper, em 1963, que determinava a suspensão de qualquer ajuda aos países que desapropriassem bens norte-americanos sem “indenização imediata, adequada e efetiva”.

Em fevereiro de 1962, Robert Kennedy esteve no Brasil, em encontro cujas pautas englobaram a infiltração da esquerda no hemisfério, debates sobre atividades paradiplomáticas, em especial com Carlos Lacerda e Adhemar de Barros, governadores dos estados da Guanabara e de São Paulo. Também foram debatidos a dívida brasileira e a crise cubana. Foi firmado no período o Acordo Bell-Dantas, que previa o financiamento do Plano Trienal, condicionado à adoção de políticas contra a inflação e a redução do déficit orçamentário, além de controle dos créditos do Banco do Brasil. Com o descumprimento das exigências econômicas do Acordo Bell-Dantas, haveria o recrudescimento do processo de apoio de Washington a setores interessados na queda do governo de Goulart.

Desde 1961, intensificou-se o financiamento de propaganda ideológica, por meio de instituições como IPES e IBAD. Desde 1963, o adido militar dos EUA, Vernon Walters, coordenou atividades voltadas à desestabilização do governo brasileiro. Em 1964, após a promulgação da lei de remessa de lucros, as ações de Lincoln Gordon tornaram-se ostensivamente conspiratórias. Nos estertores do governo de João Goulart, em nota publicada no New York Times, o governo dos EUA declara não se opor a golpes militares na América Latina. No contexto do

golpe de 1964, houve a mobilização de força-tarefa da Marinha dos EUA para o Atlântico Sul, por meio da Operação Brother Sam, que não precisou entrar em ação, pois a deposição de Goulart transcorreu de forma pacífica.

d) Questão cubana

Tensões já surgiram em março de 1960, quando o então candidato presidencial Jânio esteve em Havana, conhecendo Fidel Castro, seu irmão Raúl e Ernesto “Che” Guevara. Em carta a Fidel, Jânio tece críticas ao imperialismo, pede para que Cuba abandone a influência da URSS, e deixa clara a posição brasileira contrária a qualquer hipótese de intervenção. As tensões se exacerbaram após a condecoração de Che Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, logo após o lançamento da Carta da AP, em reunião do Conselho Econômico e Social Interamericano, em agosto de 1961; a condecoração não foi comunicada antes nem ao chanceler Arinos nem ao Itamaraty.

Quando do episódio da invasão da Baía dos Porcos, em abril de 1961, o Brasil expressou “profunda apreensão”. Votou a favor de resolução intitulada “*Complaint by the Revolutionary Government of Cuba regarding the various plans of aggression and acts of intervention being executed by the Government of the United States of America against the Republic of Cuba, constituting a manifest violation of its territorial integrity, sovereignty and independence, and a clear threat to international peace and security*”, adotada dias depois na AGNU, cujo texto foi bastante modificada para atender aos interesses dos EUA, o que ensejou voto contrário de Cuba.

Já no governo de Goulart, a questão cubana assumira posição central no debate nacional, sobretudo após Fidel declarar-se marxista-leninista em novembro de 1961. Em manifesto publicado em janeiro de 1962, ex-chanceleres demandaram a expulsão de Cuba da OEA. Na reunião preparatória de Punta del Este, em 12 de janeiro de 1962, após desrespeito por Cuba à Declaração de Santiago, o Brasil posicionou-se contra o intervencionismo, com San Tiago Dantas condenando sanções econômicas a Havana e não recomendando ruptura de relações. Na Reunião de Consulta de Punta del Este, no dia 23 de janeiro, o Brasil foi um dos seis países que declararam abstenção na votação que definiu a exclusão de Cuba do sistema interamericano (o *outer six*)[43].

Em outubro de 1962, durante a crise dos mísseis, os EUA convocam o TIAR e defendem o bloqueio de Cuba. O Brasil declarou-se favorável ao bloqueio, mas posicionou-se contrário à intervenção, ao passo que a Argentina, por exemplo, apoiou a medida de forma irrestrita. No final de outubro, o Brasil enviou o chefe da Casa Militar, general Albino Silva, para mediar a crise dos mísseis. O Brasil era contrário ao embargo econômico, mas favorável à expulsão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa (sob o argumento de que o comunismo seria ameaça ao sistema hemisférico).

e) Relações com a Argentina

Durante o início dos anos 1960, há estreitamento das relações entre Brasil e Argentina. Parte desse estreitamente se deve à abordagem da PEI, além da convergência de perspectivas entre os mandatários dos dois países. O exemplo mais evidente dessa concertação foi o encontro entre Jânio e Frondizi em Uruguaiana, em abril de 1961. O encontro representou inflexão na relação bilateral: Jânio Quadros e Arturo Frondizi buscavam superar a rivalidade entre os países,

[43] No caso argentino, a pressão interna foi tão intensa que o país rompeu relações diplomáticas com Cuba em 8 de fevereiro e, mesmo cedendo desse modo aos militares, o presidente Frondizi foi deposto em 29 de março de 1962.

construindo confiança; definiu-se a retirada de tropas das fronteiras; adotou-se a Declaração de Uruguaiana, em que os dois países afirmam orientar suas políticas internacionais em função de sua condição sul-americana, conforme essência ocidental e cristã de suas nacionalidades e também conforme suas responsabilidades continentais, defendem a democracia representativa, fazem referência à OPA e manifestam apoio à AP; e foi firmado pelos chanceleres o Convênio de Amizade e Consulta, com mecanismo de consulta permanente de âmbito bilateral, uma inovação na relação. Dentro do "espírito de Uruguaiana", firmaram-se, ainda, Declaração Econômica e Declaração sobre Intercâmbio Cultural, e os países mantiveram o apoio à ALALC. Frondizi não acolheu, entretanto, proposta de Jânio de formação de bloco neutralista no Cone Sul.

O chamado "Espírito de Uruguaiana" seria mantido com João Goulart. Em setembro de 1961, encontro presidencial levaria à declaração conjunta. Dois meses depois, os chanceleres adotaram a "Declaração Cárcano-San Tiago Dantas". Em 1962, os dois países convergiram quanto à questão cubana, tendo tanto Brasil quanto Argentina se posicionado pela abstenção na votação que definiria a exclusão de Cuba na OEA, integrando o chamado *outer six*. Além disso, houve importância conferida ao MNA: a Argentina virá a aderir ao grupo nos anos 1970, ao passo que o Brasil, embora não o tenha feito, se manteve como observador.

O "Espírito de Uruguaiana", contudo, não sobreviveria por muito tempo, com novo golpe na Argentina, que depôs Frondizi em março de 1962. Em seu lugar, assumiria o então presidente do Senado, José María Guido, em conjuntura política crítica, no qual o governo estava sob tutela das Forças Armadas. Assim, a Argentina voltaria a alinhar-se com os EUA, em um contexto no qual a Guerra Fria escalava no hemisfério, por conta da Crise dos Mísseis em Cuba. Nessa crise, a Argentina condenou Havana e enviou navios para a quarentena que se estabeleceu. Ademais, deu apoio à intervenção na República Dominicana. Mesmo dentro da caserna havia hostilidades internas, e o país convulsionava em sua política doméstica.

f) Relações com o Paraguai

Com o Paraguai, viriam à tona problemas de fronteira, no contexto da publicação do estudo preliminar acerca do aproveitamento de Sete Quedas iniciado com JK. Em 19 de setembro de 1962, em nota diplomática ao governo paraguaio, o Brasil declarou formalmente que reivindicava soberania absoluta sobre a região do Salto das Sete Quedas. Em 19 de janeiro de 1964, porém, após Stroessner reunir-se com João Goulart, foi anunciada Comissão Mista para investigar a exploração do potencial hidrelétrico, sem qualquer menção à disputa de soberania.

g) Relações com a América Latina

O Brasil rompeu relações diplomáticas com a República Dominicana em 1961, com base em recomendação de reunião de consulta dos chanceleres americanos, no contexto de tentativa de golpe dominicano contra o governo da Venezuela. Em abril de 1962, Goulart visita o México e, no mesmo mês do ano seguinte, o Chile, com pautas relacionadas à preservação de autonomia política e econômica e defesa de não intervenção e autodeterminação. Durante a PEI, afirma-se compromisso com o desarmamento no processo que levaria a Tlatelolco, entre Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México: o propósito seria um acordo multilateral contrário ao uso de armas nucleares.

h) Relações com o Leste Europeu e o Bloco Socialista

Em 1961, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, e foram criadas legações na Bulgária e na Albânia. San Tiago Dantas visitou a Polônia em 1962.

Em abril de 1961, missão de João Dantas ao Leste Europeu rendeu ao Brasil acordos comerciais com Hungria, Alemanha Oriental (RDA), Romênia, Albânia, Iugoslávia e Bulgária. A aproximação com a RDA causou problemas com a Alemanha Ocidental (RFA) – segundo a Doutrina Hallstein, a RFA seria a representante exclusiva alemã nas relações internacionais. Em dezembro de 1962, foi criada a COLESTE, que institucionalizaria a aproximação do Brasil com o Leste Europeu e o bloco socialista.

Quanto à URSS, ocorreu a missão comercial de Paulo Leão Moura a Moscou em 1961. Em julho daquele ano, o cosmonauta soviético Yuri Gagarin visitou o Brasil, onde foi condecorado por Jânio. Entendimentos entre San Tiago Dantas e Viktor Azov levariam ao restabelecimento das relações diplomáticas em novembro de 1961, sendo Vasco Leitão da Cunha nomeado embaixador. Em abril de 1963, os países firmaram novo acordo comercial: o Brasil receberia petróleo, aviões e tratores em troca de manufaturas, filmes e sucos de fruta.

Com a Iugoslávia, o Brasil receberia a visita de Tito em setembro de 1963. Na ocasião, Goulart declarou deplorar a existência de dois blocos e reiterou a defesa brasileira da paz mundial, sugerindo a ideia de segurança econômica coletiva.

i) Relações com a França e com países europeus

Logo após o início do mandato de Jânio, Roberto Campos viajou à Europa Ocidental como enviado especial para a renegociação da dívida brasileira com oito países europeus.

O principal episódio das relações entre Brasil e França no período da PEI foi a Guerra das Lagostas. No início de 1961, embarcações francesas receberam autorização para realizar pesquisas sobre lagostas próximas do litoral brasileiro. Fiscalização da Marinha do Brasil identificou que as embarcações estariam pescando o crustáceo, o que ensejou a não renovação da autorização e a expulsão das embarcações. Ao longo de 1962, Brasil e França debateram a natureza jurídica da questão. O Brasil alegava que as lagostas habitavam a zona econômica exclusiva do Brasil, enquanto a França alegava que estava praticando pesca em alto-mar. Os problemas se intensificaram em janeiro de 1963, com a detenção de navios franceses acusados de pesca ilegal em águas territoriais no litoral nordestino, liberados após conversas entre Goulart e Charles de Gaulle. No mês seguinte, contratorpedeiro francês ruma à costa brasileira, o que gera reclamação do ministro da Marinha e retorno do embaixador francês à Paris. As tensões perduraram até janeiro de 1964, mas o episódio só chegaria ao fim em dezembro, já no governo de Castello Branco, quando os dois governos acordaram a exploração de lagosta por navios franceses, com limitações de quantidade e tempo.

j) Relações com a Ásia

Em 1961, é assinado acordo bilateral econômico entre Brasil e Indonésia. Em 1963, é assinado acordo de comércio com a Coreia do Sul e se dá início a imigração coreana ao Brasil, um ano após abertura de embaixada no País.

Sobre a China, o Brasil, a despeito de manter reconhecimento da República da China, em Taiwan, procurou reaproximar-se da RPC, na China continental. No início do governo Jânio

Quadros, foi anunciada decisão de modificar a orientação do Brasil na ONU e apoiar na XVI AGNU (1961) a inclusão na agenda de debates de proposta relativa à representação da RPC. Como esforço de estreitar relações e alargar parcerias comerciais, seguiu-se a visita do vice-presidente João Goulart a Pequim (agosto de 1961), que retribuiria missão comercial chinesa do primeiro semestre daquele ano. Na ocasião, Goulart chegou a propor ao governo chinês o estabelecimento de uma representação comercial permanente em cada país. Além disso, foi assinado acordo interbancário, o que levou à vinda de uma missão comercial em 1962. Em 1963, dá-se autorização para a abertura de escritório comercial chinês no Brasil.

Apesar dessas iniciativas, ainda em 1961, o Brasil votou favoravelmente à Resolução da AGNU 1668, que notou séria divergência entre os membros e decidiu que qualquer proposta sobre a representação da China na ONU teria caráter de "questão importante", o que ensejou que qualquer proposta de reconhecimento de um ou outro governo demandaria dois terços de votos para ser aprovada, e, no final de 1962, é assinado acordo de comércio com Taiwan.

k) Atuação diplomática na ONU

Na XV AGNU, que se encerrou em 1961, o Brasil se absteve de votar a favor de comitê para investigar a questão de Angola, dentro do colonialismo português (A/RES/1603(XV)); no caso do assassinato do congolês Patrice Lumumba, o Brasil condenou o episódio.

Durante o governo de Goulart, o Brasil discutiu a questão de Goa e a questão de Angola na XVII AGNU, em 1962. Na AGNU de 1963, o chanceler Araújo Castro proferiu o histórico discurso dos 3Ds (desarmamento, desenvolvimento e descolonização). A agenda para 1964 envolvia engajamento com a criação da UNCTAD. Para o Brasil, a ONU deveria pensar a questão do desenvolvimento, no marco da polarização Norte-Sul. Araújo Castro também preconizava o engajamento dos subdesenvolvidos e a ideia de formação de uma frente unida na busca de uma "nova era de comércio global".

l) Outros temas

O Brasil concede, em 1961, asilo político à Henrique Galvão, opositor do regime salazarista. No mesmo ano, é criado no Itamaraty o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Sepro), rede de escritórios no exterior para promover a exportação nacional. Em 1962, o Brasil integra a Aliança dos Países Produtores de Cacau, e, no mesmo ano, é criada a Organização Internacional do Café. Em 1963 o Brasil assina o Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT, na sigla em inglês). Em 1964, o País engaja na preparação da I UNCTAD, adotando a Carta de Alta Gracia, que congrega as reinvindicações comuns dos países latino-americanos.

VI. Governo Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967)

a) Continuidades das políticas de Dutra e Café Filho

As políticas econômica e externa de Castello Branco são tributárias das conduzidas por Dutra e Café Filho (ver seções respectivas neste tópico). Entre as coincidências, estão a política econômica liberal levada a cabo pela proximidade intelectual e ideológica entre Eugênio Gudin Filho e Octavio Gouveia de Bulhões, ministros da Fazenda de Café Filho e de Castello Branco, respectivamente; a busca pela autonomia na área nuclear, como denotam a cooperação nuclear desenvolvida com os Estados Unidos (EUA) nos governos Café Filho e Castello Branco e o interesse do governo Castello Branco em resguardar direitos e margem de manobra para programa nuclear com fins pacíficos nas negociações do Tratado de Tlatelolco; a postura em prol do desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais, durante a Conferência de Havana, em 1947-1948, e no interior do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), notadamente na parte IV, em 1964; ou a defesa da segurança coletiva hemisférica, como fica evidente na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, seguida da criação da Organização dos Estados Americanos em 1948, e na participação (liderança) brasileira na Força Interamericana de Paz (FIP), em 1965. A Escola Superior de Guerra (ESG), base da Doutrina de Segurança Nacional implementada por Castello, foi criada com Dutra, em 1949. Exemplos de "universalismo inevitável" (Cervo e Bueno, ver subseção seguinte a respeito) também podem ser encontrados nos governos Dutra e Café Filho, como a defesa ativa de medidas especiais em favor do desenvolvimento nas reuniões preliminares em Genebra e na Conferência de Havana em 1948 e o envio de observador para a Conferência de Bandung em 1955.

Houve, no entanto, divergências entre algumas diretrizes desses três governos, como, por exemplo, o rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) no governo Dutra, as quais foram retomadas pela Política Externa Independente (PEI) e não foram novamente rompidas com Castello Branco; ou a frustração que se abate sobre a segunda metade do governo Dutra em suas relações com os EUA, que não se repete do ponto de vista da retórica da política externa brasileira nos períodos seguintes.

b) Postura diante da PEI

Entre as características da PEI que foram ressignificadas ou questionadas durante a assunção do governo Castello Branco, destacam-se: a política "neutralista"; a "ruptura" de laços afetivos com Portugal e com o Ocidente em nome do anticolonialismo; o afastamento dos EUA; e a estatização e o nacionalismo econômico exacerbados, que afugentavam o capital estrangeiro e prejudicavam o livre mercado.

c) Princípios que nortearam a política externa de Castello Branco

Conceitos de natureza principiológica e geopolítica nortearam a política externa do período, como interdependência, bipolaridade, ocidentalismo, fronteiras ideológicas, círculos concêntricos, soberania nacional, segurança coletiva e segurança nacional. A noção de interdependência guarda relação com a aceitação dos limites reais ao exercício da soberania do Brasil e com a ideia de que o alinhamento automático com os EUA era considerado a única saída factível para que se garantisse a independência nacional diante da percebida ameaça comunista. A

noção de bipolaridade diz respeito ao mundo constituído de duas ordens: uma encabeçada pelos EUA, capitalista e ocidental; a outra liderada pela URSS, comunista e concebida, pelo bloco rival, como ameaça. Segundo a noção de ocidentalismo, o País se reconhecia como partícipe do mundo ocidental e valia-se de modelos democráticos para o seu desenvolvimento. A concepção de fronteiras ideológicas, constante no escrito "Geopolítica e geoestratégia", do general Golbery do Couto e Silva, separava o mundo em moldes assemelhados aos da noção de bipolaridade, com os EUA e o Ocidente separados do mundo comunista, enquanto África, partes do Oriente Médio e Ásia eram associados ou neutros. A teoria dos círculos concêntricos, idealizada por Golbery, mostra a importância dada aos temas de política externa, categorizando-a em níveis, mas sem um fator de exclusão entre elas: o nível mais importante é o nacional (e seu entorno, como a bacia do Prata e a América Latina, de maneira mais geral), em que o governo busca garantir a segurança do Estado; no nível médio, a região (hemisfério ocidental) passa a ter certa prioridade na agenda militar; e, em nível mais baixo, encontram-se as prioridades mundiais, principalmente no que diz respeito à contenção do comunismo. A ideia de soberania nacional envolve a presença de total autonomia, controle, domínio e poderio dentro das linhas que delimitam o território do País. Apostava-se na ideia de uma "segurança hemisférica coletiva" por meio do sistema interamericano, na forma da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do TIAR, por exemplo, o que significava a aliança com os Estados Unidos para fazer frente às ameaças à segurança, em especial a infiltração comunista no continente. Ainda acerca da noção de segurança coletiva, haveria a necessidade de superar desigualdades em um mundo em que cada vez mais se acentuava o contraste entre a riqueza e a pobreza de muitos. A concepção de segurança nacional, segundo Golbery, significa a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes; essa ideia se aplicaria à política externa, dentro da qual todas as medidas visavam à manutenção da segurança do Estado brasileiro.

São exemplos de iniciativas de política externa alinhadas com essa base principiológica: o rompimento de relações com Cuba, em 1964; a participação (e a liderança) na FIP na República Dominicana, em 1965; as iniciativas de abertura e de liberalização econômica e de promoção do desenvolvimento associado dependente; e a recusa inicial de assinar os Pactos de Direitos Humanos (1966) e o Tratado de Tlatelolco (1967). Apesar de a América Latina não ter recebido grande atenção, destacam-se, dentro da lógica de fronteiras ideológicas e segurança (econômica) coletiva[44], as relações com o Paraguai (Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, e Ata das Cataratas, de 1966). Houve rompimento ou ameaça de rompimento de relações com Venezuela, México e Uruguai. Por outro lado, o Brasil não enviou tropas ao Vietnã.

d) "Passo fora da cadência"

A política externa do período Castello Branco foi caracterizada como um "passo fora da cadência", uma vez que, nos governos posteriores, muitas das bases da PEI foram retomadas, em razão, principalmente, de imperativos sistêmicos. A tentativa de repetir estratégias ou posturas de momentos anteriores, como as dos governos Dutra e Café Filho, esbarrava em alterações do sistema internacional, o qual já não era mais o mesmo do imediato pós-Segunda Guerra Mundial. EUA e URSS já viviam um momento de *détente*, a Europa Ocidental e o Japão já estavam em processo de recuperação, e o anticolonialismo e a descolonização alteravam o balanço de forças.

[44] Tese defendida pelo governo brasileiro na UNCTAD, como elucidado na subseção sobre universalismo inevitável.

e) Universalismo inevitável

A despeito da postura alinhada ou interdependente em relação aos EUA, como afirmam Cervo e Bueno, o governo Castello Branco tem traços de "universalismo inevitável", como a manutenção da defesa do tema do desenvolvimento em negociações multilaterais, as relações com o bloco socialista e os contatos com a África subsaariana. O "universalismo inevitável" é a grande prova das restrições que sofria o governo Castello Branco para implementar a política externa nos parâmetros que pretendia.

De acordo com Cervo e Bueno, a primeira das três direções em que se orientou o realismo universalista do período foi "a atuação do Brasil nos órgãos multilaterais não regionais", como na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), no GATT, na Conferência do Desarmamento e na Organização das Nações Unidas (ONU). Salientam-se a continuidade da participação brasileira na I UNCTAD, quando da transição de governo no País em 1964, a fundação, no mesmo ano, do G75, que viria a tornar-se rapidamente o G77, e a atuação em coordenação com o Grupo dos Latino-americanos (GRULA). Na UNCTAD, o governo brasileiro defendeu a tese de "segurança econômica coletiva". No GATT, destacam-se a oposição brasileira ao Acordo de Têxteis e à doutrina do *market disruption*, que era o argumento utilizado pelos países desenvolvidos para adotarem medidas protecionistas em setores específicos, e a defesa da inclusão da parte IV (comércio e desenvolvimento). O Brasil também participou ativamente das sessões da Conferência do Desarmamento, advogando em favor de ações efetivas das potências nucleares para o desarmamento e o estabelecimento de fundo para captar recursos para o desenvolvimento. Buscou-se autonomia nas negociações na área nuclear, por exemplo, para a concretização do Tratado de Tlatelolco. Também no âmbito multilateral, o Brasil cede observadores militares ao Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP, na sigla em inglês), porém, recusa-se a assinar os Pactos de Direitos Humanos de 1966.

A segunda direção do "universalismo inevitável" foi "a investida para os países socialistas". Apesar do estremecimento inicial, o Brasil passou a atuar com o intuito de transformar as relações comerciais em relações verdadeiramente econômicas, por meio da reconvocação de comissões mistas e da reativação do Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental – COLESTE (criado em 1962, passa a chamar-se Comissão de Comércio com a Europa Oriental em 1968). Ademais, não se promoveu rompimento de relações com a URSS, apenas com Cuba (1964), conhecida como "o problema dentro do hemisfério", país com o qual as relações diplomáticas apenas seriam retomadas após a democratização. O principal destaque do período foi a missão do então ministro do Planejamento, Roberto Campos, a Moscou, em setembro de 1965, seguida, em novembro do mesmo ano, da primeira reunião da comissão mista bilateral prevista em acordo de 1963. Missão brasileira foi à Iugoslávia em 1996. Por outro lado, foi expulsa missão comercial chinesa.

Finalmente, ainda de acordo com Cervo e Bueno, a terceira direção dizia respeito aos "contatos com a África subsaárica". A política externa brasileira para a África no período desdobrou-se na aproximação com as delegações do Terceiro Mundo nos órgãos multilaterais, com condenação – ao menos retórica – do colonialismo e do *apartheid*, exemplificada pela organização de seminário em Brasília em 1966, pelos votos afirmativos em resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1965-1966 e pela abstenção e voto afirmativo em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); na busca pela ampliação de mercados inclusive no interior daquele continente; e na proximidade com Portugal, que impunha limites ao

relacionamento do Brasil na África. Como marco, destaca-se a visita do presidente do Senegal, Léopold Senghor, em setembro de 1964, em retribuição à visita do então chanceler Afonso Arinos, em 1961. Também se destacam missão comercial em 1965 e 1966 e a centralidade que ocupava a África do Sul nas trocas com aquele continente.

f) Relações com os Estados Unidos

Apesar de o Brasil não ter rompido relações com a URSS, as relações com os EUA foram elemento central da política externa do período, cunhada como a "diplomacia da interdependência" por Visentini, com base nos discursos de Juracy Magalhães e Dean Rusk, respectivamente, chanceler de Castello Branco e secretário de Estado dos EUA. Tratava-se de uma interdependência militar, econômica e política, condensada na fala de Magalhães, de que "o que é bom para os EUA é bom para o Brasil".

A diplomacia reconhece, em 1966, ter relações "em nível de excelência" com os EUA. De fato, tendo em vista as tensões entre os países durante o governo de João Goulart, muito se avançou nas relações entre ambos, no que tange ao âmbito econômico. É exemplo desse avanço o pagamento de indenizações relativas a desapropriações do período anterior, o que resulta em empréstimo dos EUA e na entrada de recursos da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), do FMI e da Aliança para o Progresso (1964). Também foram firmados acordos de investimentos privados e um novo acordo de cooperação para usos civis de energia atômica (1965). Não foram enviadas, porém, tropas ao Vietnã. O Brasil apenas contribuiu com o envio de produtos médicos para a guerra, em 1966.

g) Relações com a Argentina

A partir da queda de João Goulart, Brasil e Argentina distanciaram-se politicamente, por falta de convergência. Apesar da deposição de Frondizi, o país vizinho ainda tinha um regime democrático, que perduraria sob Arturo Illia até 1966. Após a deposição, o período é de afastamento e de tensões.

Segundo a classificação elaborada por Alessandro Candeas em 2005, o período vivido por Brasil e Argentina entre 1964 e 1979 pode ser considerado como "instabilidade conjuntural com rivalidade". Esse período foi subdividido em quatro momentos, sendo o primeiro deles, entre 1964 e 1967, caracterizado, no geral, por uma Argentina autônoma e por um Brasil alinhado aos EUA. Com o início dos governos militares, sob a presidência de Castello Branco, o Brasil se reposiciona e abandona, temporariamente, o discurso independente (dentro do que viria a chamar-se de "passo fora da cadência" por Amado Cervo), e passa a enfatizar a interdependência e a pautar-se pela teoria dos círculos concêntricos de Golbery do Couto e Silva. Dentro dessa lógica securitária que passou a prevalecer na condução da política externa brasileira, as relações bilaterais com a Argentina se turvariam. Castello busca, em estratégia fundamentada na segurança dos eixos amazônico e do Prata, aproximar-se do Paraguai de Stroessner: em 1966, pondo fim a uma disputa territorial quase centenária, firma a Ata das Cataratas, que é ponto de partida para o futuro projeto hidrelétrico de Itaipu. Isso levaria à desconfiança da Argentina a respeito das intenções brasileiras para a região, o que não se acalmou nem com o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969.

A autonomia argentina, contudo, não era uma condição estável, tampouco convencional. Sob o governo de Arturo Illia, que assumiu em outubro de 1963, após vencer pleito controlado pelos militares e que excluíra o peronismo, o país seguiu instável, com forte oposição parlamentar,

atuação de setores sindicais e estudantis argentinos, além de pressões sistêmicas. A instabilidade também se mantinha pela decisão de Illia, em uma espécie de “autonomia heterodoxa”, de não apenas manter relações com os países desenvolvidos, a exemplo do memorando de entendimento com os EUA em matéria militar, mas também com os não alinhados, a China continental e a URSS, com a qual a Argentina firmou acordo comercial em dezembro de 1964. Além disso, sob Illia a Argentina rechaçou imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em decisão que aparenta ser paradoxal, rompeu os contratos celebrados por Frondizi com petrolíferas estrangeiras. No âmbito econômico, a Argentina obteve crescimento expressivo em 1964, chegando a 19%. Com o Brasil, houve tentativa de reviver o “Espírito de Uruguaiana” por meio da gestão hídrica comum. Além disso, os dois países estiveram envolvidos no processo que levaria à constituição da UNCTAD, convocada em 1962 e realizada em 1964, que incluria, em âmbito regional, a adoção da Carta de Alta Gracia, inspirada nas ideias da CEPAL, para pautar a posição dos países latino-americanos. Outros momentos de aproximação foram corporificados nos esforços de gestão hídrica comum, em acordo comercial sobre trigo, na criação da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação (CEBAC) e no trabalho conjunto para a I UNCTAD, embora tenha fracassado a proposta de Roberto Campos de conformar uma união aduaneira bilateral. Em 1966, porém, em combinação singular de setores ultranacionalistas, católicos integristas e dirigentes sindicais, constituiu-se um “pacto sindical-militar” que levaria a novo golpe de Estado, cunhado como “Revolução Argentina de 1966”, cujo governo é reconhecido pelo Brasil.

h) Relações com o Paraguai

No primeiro quadrimestre de 1965, as relações sinalizavam momento favorável. Em março de 1965, seria inaugurada a Ponte da Amizade. A integração completa ao Atlântico, contudo, só viria em 1969, com o asfaltamento de todo o trecho entre Foz do Iguaçu e o porto de Paranaguá, vital para o escoamento da produção do país mediterrâneo. Em abril de 1965, Stroessner elogiara o Brasil diante de sua Assembleia Legislativa, e destacou os investimentos brasileiros para o desenvolvimento do Paraguai. O discurso foi encaminhado pelo embaixador do Brasil em Assunção ao Itamaraty.

Em junho de 1965, entretanto, ato brasileiro retoma as tensões fronteiriças: um contingente de soldados da 5ª Companhia de Fronteira ocupa a faixa de terra de Porto Coronel Renato (a região dos Saltos, então uma das maiores quedas de água do mundo). A intenção brasileira seria a de garantir a soberania territorial, o que levava em consideração o potencial hidrelétrico da região, suficiente para estabelecer a maior usina do planeta, como de fato viria a ser Itaipu quando de sua inauguração. A ação teria sido proveniente de um plano elaborado pelo governo militar, a Operação Sagarana, que incluiu a construção de pontes suspensas e a instalação de um posto militar.

A chancelaria paraguaia subiria o tom em setembro de 1965, ao afirmar que a demarcação da fronteira não havia sido concluída, por faltar a delimitação de um trecho de vinte quilômetros na região do Salto de Guairá. Assunção empreenderia, a partir de então, uma campanha para que a comunidade internacional fosse informada do que ocorria na região, incluindo nos textos referências ao centenário da Guerra da Tríplice Aliança, tema que mobilizaria sua sociedade, e que era incômodo às autoridades brasileiras. Em outubro, o vice-ministro das Relações Exteriores do Paraguai, enviado para investigar rumores sobre a ocupação, foi expulso da área por tropas brasileiras, o que levou a manifestações estudantis contra o Brasil em Assunção.

Em novembro, Castello Branco envia o general Golbery do Couto Silva para reunir-se com Stroessner, em missão extraordinária. A imprensa paraguaia publicou artigo que mencionava visita feita a Stroessner pelo secretário de Estado norte americano, Dean Rusk, após encontro da OEA no Rio de Janeiro, apenas dois dias antes da chegada do general Couto e Silva a Assunção. O destaque conferido pelos jornais paraguaios à visita de Dean Rusk é apontado como fator de agravamento da oposição política do Paraguai no litígio contra o Brasil. Em relação ao conflito, o Paraguai deixou claro que não cederia, pois via a demarcação feita com base no tratado de 1872 como precária e incompleta. O caso tomou dimensões tais que, em fevereiro de 1966, o embaixador do Paraguai, por ordem de Assunção, deixou o Brasil por tempo indeterminado, e o governo paraguaio reuniu o Conselho Nacional de Limites para levantar provas e levar o caso à arbitragem internacional. Em abril, as tensões chegariam ao ápice com troca de acusações entre autoridades dos dois países.

No início de junho de 1966, o governo argentino convocou Paraguai, Brasil, Uruguai e Bolívia para uma reunião em Buenos Aires para tratar sobre assuntos relativos à região platina – o ato serviu como catalisador para que Brasil e Paraguai resolvessem a questão definitivamente e sem mediação do vizinho. Assim, os chanceleres dos dois países negociaram durante três dias, o que resultou na Ata das Cataratas, assinada em 22 de junho de 1966. Brasil e Paraguai indicaram a intenção de estudo conjunto dos recursos hidráulicos dos 200 quilômetros lindeiros do rio Paraná, que passariam a ser administrados em condomínio. A energia gerada seria dividida igualmente entre os dois países. A solução adotada, que deixaria as quedas totalmente submersas, resolveu a questão da soberania de maneira *sui generis*: o litígio seria literalmente afogado. Foi criada a Itaipu Binacional (IB), para aproveitar os recursos hidrelétricos do trecho binacional do rio Paraná, a partir do Salto do Guairá até a fronteira com a Argentina.

Somente após a assinatura da Ata das Cataratas, Brasil e Paraguai aceitaram, conforme o Artigo 5º do documento, o convite de Buenos Aires e participaram da Reunião de ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos do rio da Prata. Iniciava-se então um processo de multilateralização da questão platina, protagonizada por Brasil e Argentina, que só conheceria solução definitiva em 1979, com o Acordo Tripartite, firmado entre Brasil, Paraguai e Argentina.

Fenômeno que tomou forma ao longo do governo de Stroessner foi a chegada massiva de agroexportadores brasileiros em áreas próximas à de influência da futura Itaipu Binacional no território paraguaio. O processo tem relação com o litígio de Salto do Guairá: a Ata das Cataratas estabeleceu que, em troca da retirada das tropas brasileiras, o governo paraguaio removeria as restrições à imigração de fazendeiros brasileiros para sua região de fronteira oriental. Na realidade, o Estatuto Agrário de 1940, que proibia a venda de terras a estrangeiros na faixa de 100 quilômetros da fronteira, já havia sido revogado em 1963. Com acesso facilitado pela inauguração da Ponte da Amizade, houve avanço ao oeste de grande população agrária, com o estado do Paraná estendendo suas atividades além da fronteira e chegando ao leste do Paraguai. Esses imigrantes, conhecidos como "brasiguaios", foram motivados por preços de terras muito mais baixos, impostos mínimos e crédito agrícola barato e abundante, provido por bancos estatais dos dois países.

i) Relações com a América Latina e o sistema interamericano

A Venezuela rompe relações com o Brasil, com base na Doutrina Bittencourt (1964), de reconhecimento apenas de governos democráticos, e as restabelece apenas em 1966, devido à constatação fática de que o rompimento venezuelano não constituía pressão suficiente para o restabelecimento da democracia no Brasil. Também devido ao golpe militar, o México chega a

retirar seu embaixador do Brasil, porém, mantém a embaixada aberta, o que não caracteriza rompimento de relações.

No âmbito interamericano, o Brasil apoia as sanções contra Cuba, assim como a criação da Comissão de Ministros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960). O Brasil participou da FIP e teve liderança na operação, aprovada pela OEA, por meio do contingente da Força Interamericana – Brasil (FAIBRAS, 1965), em face da guerra civil deflagrada na República Dominicana. Havia interesse, por parte do Brasil, em estabelecer uma FIP permanente, proposta na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em 1965, porém, não houve apoio suficiente. A proposta é retirada na III Conferência, em Buenos Aires, no ano de 1967. No âmbito das negociações do Tratado de Tlatelolco (1967), o Brasil demonstra interesse em resguardar direitos para executar programa nuclear com fins pacíficos. O tratado é assinado meses depois, sob o governo de Costa e Silva.

j) Relações com o mundo socialista

Em concordância com o conceito de universalismo inevitável, o Brasil mantém relações diplomáticas com a URSS, materializadas, por exemplo, no envio de Roberto Campos, então ministro do Planejamento, em missão comercial a Moscou em 1965. Ocorreram, também, reunião da comissão mista bilateral com a URSS (1965) e nova missão comercial a Moscou (1966). No período, é reativada a COLESTE, são reconvocadas comissões mistas para esses países e é enviada missão à Iugoslávia em 1966. O País rompe relações com Cuba em 1964.

k) Relações com a China

O Brasil ainda mantinha relações diplomáticas com a China insular. Com a derrubada do governo de João Goulart em março de 1964, a embrionária aproximação com a República Popular da China foi suspensa drasticamente. Em 1964, no contexto das medidas de reversão da PEI, foram presos, sob acusações de subversão e espionagem, nove chineses, entre encarregados da instalação de um escritório comercial no Brasil e jornalistas da Agência Nova China, e condenados pela Junta Militar a dez anos de prisão. Em fevereiro de 1965, foi-lhes concedido indulto, e voltaram à China. Como resultado desse novo afastamento, o Brasil perdeu o acesso ao mercado chinês, que se voltou para o México e Cuba.

l) Relações com a África

Em relação ao continente africano, há aproximação com esses países em foros multilaterais, por meio, principalmente, de retóricas anticolonialistas que vinham de governos anteriores. Essa retórica foi manifestada em relação ao *apartheid* da África do Sul na AGNU e no CSNU, ainda que na prática tivesse sido mantida a proximidade tanto com Portugal como com a própria África do Sul. Com o intuito de ampliar mercados, foram realizadas missões comerciais à África Ocidental e à África Setentrional (1965-1966). Em retribuição à visita de Afonso Arinos ao Senegal em 1961, o presidente do Senegal, Léopold Senghor, visita o Brasil em 1964.

m) Relações com o Oriente Médio

Em 1966, o Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos com Israel foi assinado. O presidente do país viria ainda, durante o governo Castello Branco, ao Brasil. Na Guerra dos Seis Dias, apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

n) Outros temas

São promovidos expurgos no Itamaraty pelo regime, dos quais destacam-se os casos de Houaiss, Gouthier e Jaime de Azevedo Rodrigues (chefe de delegação na I UNCTAD). Entre as visitas de Estado, destacam-se a vinda de De Gaulle (1965) e do xá Reza Pahlevi (1965). Ainda em 1965 o Brasil reconhece a independência de Singapura. Em 1966, Brasil e Portugal estabelecem a realização de encontros anuais de chanceleres.

VII. Governo Artur da Costa e Silva (1967-1969)

a) Linhas gerais da política externa de Costa e Silva

Ao assumir o governo brasileiro, Artur da Costa e Silva promove mudanças na atuação da política externa brasileira em comparação ao governo antecessor. A "Diplomacia da Prosperidade" liderada por Magalhães Filho conduziu uma "correção de rumos". Nesse sentido, o Brasil abandonou as chamadas "fronteiras ideológicas", favorecendo o nacionalismo e o terceiro-mundismo. Trata-se da retomada de uma política externa desenvolvimentista. Em concordância com essa ideia, o Brasil denuncia a divisão internacional do trabalho, por considerá-la desigual e hierárquica. Com o embaixador Araújo Castro, surge a ideia do "congelamento do poder mundial", segundo a qual, entre outras ideias, a então divisão internacional do trabalho, assim como outros mecanismos, propiciaria a permanência desse congelamento. Aponta-se, além disso, o fato de o conflito Leste-Oeste ser, de fato, uma guerra fria, por estar na periferia. É na periferia que se debate desenvolvimento e subdesenvolvimento.

A contribuição da política exterior para o desenvolvimento viria em três sentidos: a ampliação do comércio internacional; a aquisição, pela via da cooperação internacional, da ciência e tecnologia necessárias à independência econômica; e o aumento dos fluxos financeiros para empréstimos e investimentos. O setor externo tornou-se, portanto, estratégico nesses âmbitos, mas o desenvolvimento passou a ser concebido como responsabilidade nacional, sendo aquele esforço apenas supletivo ao esforço interno. Por meio da promoção do comércio, da aquisição de tecnologia, do aumento de fluxos financeiros, entre outros fatores, a política externa ajudaria o Brasil a se tornar mais independente economicamente. Em contraste a essa política externa de tom progressista, todavia, a política interna era "linha-dura", com a qual sofreu, inclusive, o Itamaraty, devido a crescentes repressões perpetradas pelo governo.

Em termos de elementos factuais que sustentam tais ideias, alguns merecem destaque: sob o argumento da assinatura de Tlatelolco, em 1967, o Brasil rejeita assinar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) no ano seguinte, e o País busca diversificar parcerias nucleares para fins pacíficos, de que é exemplo a visita de Indira Gandhi ao Brasil. Houve, ainda, a participação de destaque do Brasil na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e na liderança do G77 com a Índia.

b) Relações com a Índia

Com a Índia, em particular, a relação bilateral teve avanços. Em 1968, há visita do chanceler Magalhães Pinto (a primeira de um chanceler brasileiro ao país) para participar da II UNCTAD (com a assinatura de acordo bilateral de comércio) e visita da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil (em que houve a assinatura de acordo de cooperação cultural e o início de negociações para o estabelecimento de cooperação bilateral em matéria nuclear e setores de alta tecnologia). Em 1968, quando já se coordenavam de maneira resistente ao TNP, também foi assinado acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970, e o Brasil preferiu não o renovar após sua expiração, cinco anos depois, no contexto da primeira explosão nuclear indiana, de 1974.

c) Relações com a África e o Oriente Médio

Com a África, o Brasil estabelece relações com alguns países, como a República Democrática do Congo (RDC) e o Sudão. Em 1968, é instituída a Câmara de Comércio Afro-Brasileira (Afrochamber), em São Paulo. Em 1969, é criada a Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE).

d) Relações com a América Latina

Com a América do Sul, destaca-se o Tratado da Bacia do Prata, de 1967 (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia), que visava ao desenvolvimento harmônico e à integração física da bacia. Também se deve mencionar que o Brasil propôs reunião extraordinária da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), em 1969, a fim de reforçar a unidade entre os países da região. Na ocasião, foi aprovado o Consenso de Viña del Mar, documento que condensa as principais reivindicações latino-americanas de cooperação e transformação da Aliança para o Progresso em um veículo de desenvolvimento e cooperação efetiva e que será levado ao conhecimento do presidente norte-americano, Richard Nixon.

Em cúpula de chefes de Estado e de Governo americanos sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) no ano de 1967, em Punta Del Este, adota-se declaração em favor da constituição de um “mercado comum latino-americano”, no prazo máximo de quinze anos, a contar a partir de 1970.

e) Relações com os Estados Unidos

Com os Estados Unidos (EUA), adota-se não alinhamento automático e retoma-se o momento de “rivalidade emergente”, conforme Moniz Bandeira. No período, há problemas comerciais de ambos os lados. Além disso, os EUA condenam o Ato Institucional (AI) nº 5, embora demonstrem disposição em manter ajuda financeira, técnicas e em outros níveis de cooperação em relação ao Brasil. Ocorre, também, o sequestro do embaixador estadunidense Elbrick, o que abala as relações entre ambos os países.

f) Relações com a Europa

Com a Europa Oriental, houve reforço do relacionamento, com a reestruturação do Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (COLESTE) em Comissão de Comércio com a Europa Oriental e a aproximação com a então Alemanha Oriental.

Já com a porção ocidental do continente, houve visita de Costa e Silva como presidente eleito a diversos países, em 1967. No mesmo ano, foi instituído o Dia da Comunidade Luso-Brasileira. Em 1968, a rainha Elizabeth II visita o Brasil, seguida pelo chanceler alemão Willy Brandt, que promove a assinatura de acordos de cooperação nos setores de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico já no ano seguinte. Em 1968, são assinados também acordos de cooperação nuclear para fins pacíficos com a Espanha. Marcelo Caetano visitará o Brasil em 1969.

g) Relações com o Japão

Com o Japão, houve visita de alto nível do príncipe-herdeiro Akihito e da princesa Michiko em 1967, além de outros príncipes. Em 1967, começa a funcionar a Comissão Mista Bilateral.

h) Temas multilaterais

Em relação ao âmbito multilateral, o Brasil integrava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) quando da eclosão da Guerra dos Seis Dias (1967). A diplomacia brasileira apresentou, junto com a Argentina, texto-base e votou favoravelmente à Resolução 242, que determinava a retirada de Israel dos territórios ocupados, apoiada até hoje pelo Brasil. É desse momento também o início de uma maior aproximação com países do Oriente Médio, cujas raízes remontam à criação da COARABE, em 1969, pouco antes da eleição de Médici. A participação brasileira na II UNCTAD em 1968 também mereceu destaque, devido à atitude reivindicatória no País, que, à época, presidia o grupo. Essa atitude contribuirá para a institucionalização do Sistema Geral de Preferências (SGP, 1971).

Ainda, o País participou da Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos, em 1968, na qual defendeu a universalidade dos direitos humanos, a despeito do aumento da repressão interna.

VIII. Governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

a) Continuidades de Médici em relação a Costa e Silva

Assim como já ocorrera com Costa e Silva (1967-1969), a política externa de Médici "deu continuidade à diplomacia voltada para o desenvolvimento e rejeitou o conceito de interdependência" (Doratioto), o que ressoa alguns elementos da antiga Política Externa Independente (PEI). A segurança econômica coletiva, que tem suas raízes no governo anterior, consagra-se como elemento central que integrava as agendas de economia, segurança e política externa, em meio ao momento de "milagre econômico", o que fica evidente na proposta brasileira, em 1970, de substituição da estratégia de estabilidade por uma "estratégia dinâmica de desenvolvimento" para a Segunda Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse movimento fica conhecido como "Diplomacia do Interesse Nacional".

No que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos (EUA), também foi marcado pelo não alinhamento automático e por uma "rivalidade emergente". O combate ao comunismo era um dos fatores de proximidade, e foi assinado acordo de cooperação para usos civis da energia nuclear, que permitirá a construção, pela companhia norte-americana Westinghouse, de uma usina nuclear em Angra dos Reis, futura Angra I, sem transferência de tecnologia para o País; mas houve pontos de tensão, como a declaração, em março de 1970, de ampliação do mar territorial para 200 milhas náuticas. Em 1972, Brasil e EUA assinam acordo sobre a pesca de camarão. Há, também, o lançamento de um "Novo Diálogo" com a América Latina por parte dos EUA, em 1973, como uma proposta de Kissinger, em substituição à Aliança para o Progresso. O Brasil reage com pragmatismo à proposta, entendendo que poderiam advir benefícios, porém isso não mudaria a relação da região com os EUA.

Multilateralmente, o Brasil seguiu sem manifestar seu apoio ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) – e é no governo Médici que Araújo Castro torna conhecida sua reflexão sobre o "congelamento do poder mundial" – e buscou exercer posição de liderança de países em desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972).

Na "questão das hidrelétricas", com base nos trabalhos de comissão mista que operou durante o governo Costa e Silva, em 1970, a Eletrobrás e a Ande (Paraguai) assinaram convênio para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná, de modo a permitir a construção da barragem da hidrelétrica; e três anos depois foi assinado o Tratado de Itaipu. Em seu governo, entra em vigor o Tratado da Bacia do Prata, assinado no governo Costa e Silva.

b) Descontinuidades de Médici em relação a Costa e Silva

O projeto de "Brasil potência" e o interesse de reconhecimento do Brasil como potência emergente descontinuam a estratégia mais "terceiro-mundista" de Costa e Silva. Diferentemente da política externa de Costa e Silva, privilegiava o eixo bilateral de relações. O Brasil, que exerceu mandato de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1967-1968, inicia no governo Médici um longo período de afastamento do órgão, embora tenha seguido engajado em outras instâncias da ONU, sendo reeleito para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A diplomacia do "interesse nacional" de Médici, ancorada em um projeto de "Brasil potência", causava certa desconfiança entre os vizinhos, como revela também a preocupação com

eventual papel “subimperialista” exercido pelo Brasil na América do Sul, amplificada pela declaração de Nixon de que “para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina”, durante a visita de Médici em 1971, na qual também foi acordado mecanismo de consulta de alto nível. Cervo e Bueno classificarão o relacionamento com a região naquele governo como “contraditório”, que contrasta com o latino-americanismo mais presente na administração Costa e Silva, quando se assina o Tratado da Bacia do Prata e quando é aprovado o Consenso de Viña del Mar. O chanceler Gibson Barboza teve outra visão a respeito, afirmando, entre as linhas mestras de sua política externa, “o relacionamento o mais estreito possível com os países em desenvolvimento, com atenção prioritária para nossa esfera de ação natural, que é a América Latina, e abrindo nesta uma nova fronteira, a América Central, até então nunca sequer visitada por um ministro das Relações Exteriores do Brasil”. Ele visitou Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica em julho de 1971.

No relacionamento com o mundo em desenvolvimento, ainda que permaneça a coliderança brasileira e indiana do G77, a atuação brasileira é menos incisiva nesse foro, embora tenha-se obtido, como conquista, a institucionalização do Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1971, o qual foi concebido na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) na capital indiana três anos antes, e embora o Brasil tenha sido um dos fundadores do G24 no âmbito do G77.

Em 1973, o Brasil reconheceu oficialmente a República Democrática da Alemanha (RDA). No mesmo ano, assinou acordo em matéria comercial com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), integrada pela República Federal da Alemanha (RFA).

Com o objetivo de uma maior aproximação com os países do Oriente Médio, mas ainda dentro do conceito de “equidistância” do Brasil em relação ao conflito árabe-israelense, o chanceler Gibson Barboza visita o Egito e, após passagem pelo Quênia, vai a Israel. Logo depois, o Brasil cria Embaixada em Trípoli, na Líbia, e estabelece relações diplomáticas plenas com a Arábia Saudita, por ocasião da visita do chanceler saudita, Omar Sakkaf, ao Brasil, o que redundará na abertura de embaixada em Jedá. Em 1972, o Brasil já havia estabelecido embaixada no Iraque. A partir do final do governo Médici, o Brasil assume nova retórica com relação à questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo (1973) e posteriormente da implementação do II PND (petróleo e petrodólares). Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a “questão das hidrelétricas”, na ONU, assim como esses países viriam a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira. Outros episódios importantes do período nesse contexto são o acompanhamento atento da Guerra do Yom Kippur e a defesa das fronteiras pré-1967 conforme a Resolução 242 e da retirada de Israel das áreas ocupadas na Guerra dos Seis Dias.

c) Relações com a Argentina e o tratamento da “questão das hidrelétricas”

A chamada “Revolução Argentina”, período no qual o país esteve sob governos militares entre 1966 e 1973, se subdivide em dois momentos. De início, sob o general Juan Onganía (1966-1970), a Argentina esteve sob dependência mais acentuada em relação aos EUA e isolada regionalmente; depois, sob os generais Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973), houve a contemplação de uma afirmação autonomista, com reaproximação aos vizinhos latino-americanos e aprofundamento das relações econômicas e comerciais com o Leste Europeu. O alinhamento argentino aos EUA não deixava de ter seus condicionamentos: de um

lado, houve abertura econômica e defesa da liberalização comercial internacional; de outro, a Argentina distanciou-se em temas estratégicos, como cooperação nuclear e o TNP, ao qual apenas concluiria seu processo de ratificação na década de 1990.

O Brasil, por sua vez, voltava a praticar, de forma gradual, preceitos e princípios da PEI, como independência e terceiro-mundismo, já no governo de Costa e Silva. Ademais, o afastamento político com a Argentina se daria também por conta de disputas geopolíticas no âmbito sul-americano, iniciadas já em 1966, quando da assinatura da Ata das Cataratas, para aproveitamento do potencial hídrico do Rio Paraná com o Paraguai, na chamada "diplomacia das cataratas".

Se a divergência sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios internacionais de curso sucessivo na bacia do Prata já havia sido resolvida com o Paraguai, a Argentina buscou disseminar, em diversos foros regionais e multilaterais, a tese de que, como recorda Ricupero, "nos rios internacionais de curso sucessivo, os ribeirinhos de montante estão obrigados à consulta prévia aos de jusante antes de poder encetar obras que possam provocar prejuízo águas abaixo. Conseguiu vitórias expressivas, como a aprovação em dois anos sucessivos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) do princípio da consulta prévia com efeito suspensivo. A essa tese, contrapunha o Brasil o argumento de que todo país possuía o direito de aproveitar seus recursos naturais sem ficar sujeito a demoras excessivas de parte de vizinhos, desde que não lhes causasse prejuízos sensíveis".

Em 1970 foi assinado convênio entre as estatais de energia elétrica de Brasil e Paraguai para estudo de viabilidade do desvio do rio Paraná para construção da barragem da hidrelétrica. Segundo a Argentina, como lembra Doratioto em relação à decisão de Brasil e de Paraguai de construir uma hidrelétrica bilateral, "a altura da barragem da represa brasileiro-paraguaia, ao alterar as características do curso das águas do rio Paraná, determinaria as características da geração de energia por Corpus Christi e Yacyretá, hidrelétrica que a Argentina resolveu construir no rio Paraná".

Também segundo Doratioto, "em 1971, na Conferência da Bacia do Prata, em Assunção, a Argentina deu um '*faux pas* maiúsculo e inexplicável'. Do ponto de vista argentino, ao aprovar a Declaração sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais, o uso de rios contíguos de 'soberania compartilhada' exigia o acordo prévio dos estados ribeirinhos. A declaração estabelecia, contudo, que, no caso de rios de curso sucessivo, por não ser a soberania compartilhada, cada país poderia explorar suas águas desde que não causasse 'prejuízo sensível' a outro Estado da Bacia do Prata. Por essa distinção entre rios de curso internacional, Brasil e Paraguai não tinham que consultar a Argentina na exploração de seus recursos fluviais. Esse foi o argumento de Direito Internacional que os governos brasileiro e paraguaio citaram, nos anos seguintes, em favor de suas posições. Mário Gibson Barboza, que se tornara ministro das Relações Exteriores do governo Médici, comentou que ele próprio não escreveria um texto, 'que mais atendesse aos nossos interesses'". Barboza escreve ainda que "a Declaração de Assunção, aprovada por unanimidade pelos países da Bacia do Prata, em 3 de junho de 1971, passou, daí em diante, a constituir a mais forte e inviolável proteção do Brasil contra as objeções da Argentina à construção da hidrelétrica brasileiro-paraguaia". Ainda em 1971, os países assinaram dois acordos que continham linguagem que induzia a necessidade de consultas sobre transporte transfronteiriço e entre autoridades marítimas.

Doratioto lembra que "a controvérsia em torno da consulta prévia para a construção de Itaipu foi introduzida na ONU em junho de 1972, quando da realização da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) em Estocolmo. A diplomacia argentina tentou obter da conferência o estabelecimento de regras sobre o uso de recursos naturais compartilhados por mais de um país, que incluíssem o princípio de consulta prévia. Houve, então, um grande enfrentamento

entre as diplomacias brasileira e argentina e, no final, o objetivo de Buenos Aires não foi alcançado. Na declaração final da conferência, porém, constou, como recomendação, ao país que explorasse esses recursos, que comunicasse ao outro, com o qual os compartilhava, o início da exploração muito antes de seu início. Entre os Princípios e Recomendações de Estocolmo, o de número 21 declarava, ambiguamente, que os Estados tanto tinham o direito soberano de explorar seus recursos naturais, de acordo com sua própria política ambientalista, quanto tinham o dever de fazê-lo de modo a não causar prejuízo ao meio ambiente de outros países". Durante visita do general Lanusse, os países buscaram ampliar o campo de negociações, em tentativa malograda. A frustração com Itaipu foi tamanha que levou o governo de Lanusse a aproximar-se de regimes populistas como Peru e Bolívia, e mesmo do socialista chileno Salvador Allende e de Cuba. Apenas em 1973, seria firmado o Tratado de Itaipu, e seria aprovado o estatuto da Itaipu Binacional.

Durante a AGNU de 1972, os chanceleres Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin realizaram encontro bilateral que viabilizou um acordo: o Brasil informaria – não consultaria – previamente a Argentina sobre o projeto de usina binacional. Os dois países também apoiaram a Resolução 2995 da AGNU. O "Acordo Nova York" será criticado por integrantes do próprio governo Lanusse e pela opinão pública e, nos anos seguintes, por Héctor Cámpora e pelo próprio Perón.

As desconfianças viriam a aprofundar-se nos anos a seguir, tendo como momento marcante a assinatura do Acordo de Itaipu entre Brasil e Paraguai (1973), que gerou enorme insatisfação no governo argentino e deu início à crise de Itaipu-Corpus. O Brasil foi acusado pela Argentina de participação nos golpes militares na Bolívia e no Chile, pela intenção subimperialista, agindo como títere dos EUA no marco da Operação Condor.

Como afirma Doratioto, "Itaipu adquiriu a personalidade jurídica internacional de empresa binacional, na qual brasileiros e paraguaios teriam paridade na construção, operação e divisão da energia gerada. O governo brasileiro, por meio da Eletrobras, assumiu a responsabilidade do aval para os empréstimos necessários à construção de Itaipu, inclusive da parte do Paraguai, que não dispunha de recursos financeiros e nem de créditos internacionais. A Argentina buscou contrapor-se à crescente aproximação de Brasil e Paraguai. Em dezembro de 1973, os governos de Perón e Stroessner assinaram o tratado para a construção da hidrelétrica binacional de Yacyretá no rio Paraná. Ao criar no Paraguai interesse concreto em realizar outra obra hidrelétrica, com a Argentina, Perón não só assegurou importante aporte energético futuro a seu país, como buscou evitar que o país guarani ficasse totalmente sob influência brasileira".

Com o fim dos governos militares na Argentina, houve breve período de transição sob Héctor Cámpora e Raúl Lastiri, entre maio e outubro de 1973, até que houve renúncia para dar lugar à nova eleição de Perón. Ainda sob Cámpora e Lastiri, a Argentina restaura suas relações diplomáticas com Cuba e adere à proposta de readmissão do país na Organização dos Estados Americanos (OEA), além de sugerir a reformulação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que não estaria adequado a um mundo cada vez mais multipolar. Com o retorno de Perón, é retomado o projeto de "autonomia heterodoxa", com a participação no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e o aprofundamento de laços com o mundo afro-asiático, ao passo que as relações com os EUA passariam por divergências crescentes, salvo no tema dos investimentos estrangeiros. Com o Brasil, Perón busca distensão da postura conflituosa, sem, no entanto, obter grandes resultados; há aproximação com Paraguai e Uruguai, além de cooperação militar com o Chile de Pinochet, sob o mote de combate à ameaça comunista.

Ainda no âmbito interamericano, o Brasil não assina a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969. Na primeira sessão especial da Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Washington, em 1970, o Brasil se manifesta contra a concessão de asilo político a terroristas e propõe, no ano seguinte, acordo sobre repressão ao terrorismo. Em 1970, ocorre o sequestro do cônsul do Brasil em Montevidéu. Em contrapartida ao movimento liberalizante dos governos anteriores, o Brasil impõe óbices ao mercado comum latino-americano e apoia o fortalecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de priorizar o livre comércio em detrimento do mercado comum. Em 1971, o chanceler Gibson Barbosa visita a América Central e abre uma nova fronteira no relacionamento com a região. Foram negociados com o Uruguai projetos para as bacias da lagoa Mirim e para o rio Jaguarão. Ocorre, também, um encontro de fronteira entre Médici e Pastrana (1971), visando a estudar projeto para binacional do carvão com a Colômbia (1973). Realiza-se, em 1972, a visita do presidente argentino Lanusse, com assinatura de acordos de integração física. Em 1973, o Brasil firma Ata de Cooperação com a Bolívia, após ter apoiado, em 1971, o golpe militar no país. Além da Bolívia, o Brasil apoiou o golpe militar no Uruguai (1973), reconheceu imediatamente o governo Pinochet (1973) e teve envolvimento na Operação Condor.

A aproximação do Paraguai com o Brasil deu a Assunção poder nas negociações entabuladas com a Argentina, que se consubstanciaram na ampliação da liberdade de navegação fluvial e na concreção do aproveitamento hidrelétrico de Yacyretá[45].

d) O início da "virada africanista" da política externa brasileira

Parte da literatura indica que o início da "virada africanista" da política externa brasileira aconteceu com o governo Médici. Trata-se de momento de aprofundamento das relações com o continente africano, ainda em cenário de preocupação com os reflexos nas relações com Portugal e com a África do Sul. Essas relações teriam componentes de proximidade cultural, cooperação técnica, promoção comercial e investimentos brasileiros para projetos de desenvolvimento na África.

Gibson Barboza lista, entre os pontos principais de sua política externa, as seguintes: "abertura de uma nova fronteira em nossa política externa, a africana, sobretudo a da África subsaariana e ocidental; e eliminação da hipoteca do colonialismo português, preservando, ao mesmo tempo, os vínculos especiais e íntimos que sempre nos uniram a Portugal". O grande símbolo dessa virada africanista é a visita, denominada "périplo africano", em 1972, a nove países da África Ocidental: Côte d'Ivoire, Togo, Benim, Zaire, Cameroun, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal, quando são firmados diversos acordos de cooperação técnica e cultural. O Egito e o Quênia serão visitados no ano seguinte.

No que diz respeito ao adensamento do relacionamento político, Médici dá continuidade ao movimento de estabelecimento, em 1968 (com Costa e Silva), de relações diplomáticas com países africanos, com o estabelecimento de relações com, por exemplo, Tanzânia, Uganda e Zâmbia nos anos seguintes. Sobre a África do Sul, o Brasil já vinha votando a favor em resoluções sobre a situação resultante da política de *apartheid* em governos anteriores, e mantém, no governo Médici, a condenação ao sistema, além de ter resistido a elevar a legação em Pretória ao nível de embaixada, movimento questionado por chanceler sul-africano. Entretanto, o Brasil não apoia a Convenção Internacional sobre a Supressão e a Punição ao Crime de *Apartheid* (1973).

[45] Apesar do acordo firmado em 1973, as obras só se iniciaram em 1983, com a inauguração completa em 2011.

De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "em termos de aproximação com a África, considerada a 'fronteira Leste' do Brasil, o Itamaraty possuía tese contrária à de outros setores do governo que favoreciam no continente africano uma posição 'lusotropicalista' pró-Portugal". Essa posição "lusotropicalista" era defendida por nomes como Delfim Netto e Gilberto Freyre. Fica evidente, entretanto, que a escolha dos destinos visitados foi pouco controversa: países que haviam obtido sua independência sem grandes conflitos com suas metrópoles.

e) Relações com Portugal

As relações com Portugal e com a África Portuguesa são um capítulo à parte, tendo como base o Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Antes de Médici, em 1966, decidiu-se por encontros anuais de chanceleres dos dois países. No ano seguinte, é instituído o Dia da Comunidade Luso-Brasileira em 22 de abril, data do descobrimento do Brasil. Em 1969 visita o Brasil o primeiro-ministro de Portugal, Marcelo Caetano, que volta ao País em 1972, para a celebração do Sesquicentenário da Independência do Brasil. Em 1970, Gibson Barboza vai a Portugal. Em 1971, é assinada a Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, que entra em vigor no ano seguinte, em 22 de abril, no dia da chegada ao Brasil do presidente de Portugal, Américo Thomaz. Também em 1972, declarado "Ano da Comunidade Luso-Brasileira", os restos mortais de D. Pedro I são trasladados ao Brasil, gesto que deu maior apelo sentimental à então projetada "Comunidade Luso-Brasileira". Em 1973, Médici visita a antiga metrópole brasileira.

Cervo dirá que o governo Médici "não libertou o Brasil da hipoteca colonialista que representava seu apoio a Portugal, mas introduziu a polêmica sobre sua conveniência". Ricupero afirma que "o presidente Senghor, do Senegal, (...) solicitou a Gibson que o Brasil se apresentasse como mediador entre Portugal e suas colônias. O projeto jamais prosperou, apesar dos esforços brasileiros desenvolvidos em Lisboa e em encontro com o chanceler português em Nova York, em razão da obstinação lusitana de recusar intermediações devido à ilusão de que alcançaria vitória militar sobre os rebeldes".

Segundo narra Barboza, o colonialismo português seria anacrônico, o que resultaria, inexoravelmente, na independência das colônias. O Brasil deveria abandonar seu apoio a Portugal: começando pelo desligamento do Tratado de Cooperação e Amizade, assinado por Vicente Rao em 1953. A diretriz política consistia em tratar o Portugal metropolitano e o das colônias de maneira distinta. Quanto à metrópole, o Brasil promoveu as relações bilaterais em diversos planos: a Convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses; a participação portuguesa nas comemorações do sesquicentenário da Independência do Brasil, com o translado dos restos mortais do imperador Pedro I de Lisboa para o monumento do Ipiranga, em São Paulo; troca de visitas presidenciais; encontros anuais entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e o dos Negócios Estrangeiros de Portugal; acordos e convênios diversos. Quanto às colônias: o Brasil buscou rejeitar a ficção jurídica segundo a qual as colônias seriam províncias ultramarinas de um Estado português unitário.

O esforço ocorreu em múltiplas esferas. No plano militar, houve o cancelamento das manobras navais conjuntas e a proibição da venda de armamentos a Portugal. No plano político, evitou-se a visita de membros do governo brasileiro às colônias portuguesas (incluindo o périplo africano de Barboza), e rejeitou-se, em documentos oficiais, a referência às colônias como províncias ultramarinas. No plano comercial, evitou-se a participação brasileira na exploração de petróleo em Cabinda, e recusou-se a abertura de entrepostos comerciais em Angola e Moçambique.

Finalmente, Barboza decidiu abandonar o discurso de formação de uma comunidade afro-luso-brasileira, e defendeu que cada uma dessas comunidades deveria ser autônoma, sob o risco de constituir-se uma aliança de Portugal e Brasil em nome da manutenção da colonização da África.

Em 1973, o Brasil anunciou a Portugal que não votaria mais com o país na ONU e negaria apoio à repressão portuguesa na África. Barboza comunicou a Rui Patrício que o Brasil reconheceria, publicamente, o fracasso de suas tentativas de superar o colonialismo português. Em seguida, utilizaríamos o voto na ONU como mecanismo de pressão, para marcar a dissociação da política lusitana. Rui Patrício rogou que o Brasil não votasse contra Portugal na ONU, temendo os efeitos catastróficos que a medida teria na opinião pública portuguesa; o português, contudo, aceitou a proposta brasileira de dialogar com autoridades africanas ou da Organização da União Africana (OUA) para debater a questão. O ministro do exterior do Quênia, Mungai, abraçou a ideia e tornou-se o facilitador do diálogo com os demais africanos. Em discurso de 1973, Mungai fez referência direta aos esforços brasileiros de convencimento de Portugal. Côte d'Ivoire e Senegal também apoiaram a proposta, mas exigiam a presença dos líderes dos movimentos de libertação nacional; Portugal, contudo, rejeitava dialogar com o que chamava de "terroristas". Em 1973, o ministro dos Negócios Estrangeiros de Côte d'Ivoire visitou o Brasil e reiterou seu interesse no papel brasileiro de mediador da questão colonial portuguesa e na ideia de reunião com autoridades africanas, mas a resistência de Portugal já havia inviabilizado ambos. Em duas resoluções da AGNU condenatórias a Portugal, Barboza ordenou que o representante brasileiro se ausentasse em uma e se abstivesse em outra. Rui Patrício entendeu o sinal brasileiro e queixou-se dele em carta privada a Barboza.

Apesar dos alertas de Barboza ao seu homólogo, pouco se nota mudança efetiva no padrão de votação do Brasil na ONU. Até 1973, o Brasil manteve o voto de abstenção nas resoluções sobre a implementação da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Povos Coloniais, de 1960 (votamos a favor em 1960), que condenam a política colonialista de Portugal e África do Sul (em 1973, foi a 3163), além de votos de abstenção ou contrários (a favor de Portugal) em outras resoluções sobre a questão colonial portuguesa. Não apoiamos, ademais, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Supressão e a Punição do Crime de *Apartheid*, de 1973.

f) Relações com o Japão

Em 1970 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica bilateral, que entra em vigor no ano seguinte e dará origem à instalação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) no Brasil, no governo Geisel. Em março do mesmo ano, houve o sequestro do cônsul-geral do Japão em São Paulo, Nobuo Okuchi.

Os anos 1970 são momento de ampliação da corrente de comércio (com grandes déficits brasileiros) e do fluxo de investimentos. Destacam-se, no âmbito do "milagre econômico", investimentos em Carajás, na Companhia Siderúrgia Paulista (COSIPA) na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás), na Companhia Siderúrgica de Tubarão, na Celulose Nipo-Brasileira (Cenibra), na montagem de eletroeletrônicos japoneses na Zona Franca de Manaus, além de investimentos em usinas hidrelétricas (Furnas e Paulo Afonso), em portos e em corredores de exportação.

g) Relações com a China

Passado o governo Castello Branco, chegou-se a um momento de reavaliação da posição brasileira com relação à República Popular da China (RPC). Datam de 1969 e 1971 os chamados Relatórios de Hong Kong, produzidos pelo consulado do Brasil na então colônia britânica, que procuravam explicar o panorama político interno da RPC e suas consequências para a política externa de Pequim. Esclarecia-se que a RPC, apesar do radicalismo da Revolução Cultural (1965-1968), decidiu deixar de incentivar movimentos revolucionários no exterior, e que, tendo-se encerrado as disputas internas, se voltava para o alargamento e a normalização de suas relações com o resto do mundo, independentemente das posições ideológicas. No relatório de maio de 1971, apontou-se a possibilidade de a China estar projetando uma aproximação com o Brasil dentro desta nova estratégia de política internacional. Embora esses relatórios não tenham sido o elemento propulsor das alterações da política externa brasileira para a RPC, eles foram as novas bases de avaliações oficiais do governo brasileiro, cujo teor até então era de natureza puramente ideológica.

A primeira alteração na posição da diplomacia nacional refere-se ao ingresso da RPC na ONU. Na 26ª Sessão da AGNU (1971), quando a RPC foi admitida, o Brasil deixou de copatrocinar a proposta dos EUA que obstaculizava a votação do tema, mas manteve o voto contrário, em conformidade com a posição estadunidense. Apesar do voto perdido, dois episódios sucessivos revelam a busca de uma reaproximação com a China continental. Às vésperas da readmissão, o cônsul brasileiro em Hong Kong, Geraldo Holanda Cavalcanti, compareceu às comemorações de aniversário da RPC patrocinadas pela ONG *China Ressources Company*, responsável pelos interesses comerciais de Pequim na ilha – apesar do *status* não oficial, a aceitação do convite indicava avanço na posição da política externa brasileira com relação à RPC. Em seguida, em novembro de 1971, o mesmo representante foi autorizado pelo Itamaraty a participar de missão comercial brasileira não oficial, liderada por Horácio Coimbra, presidente da Cia. Cacique de Café Solúvel, que visitou a feira de Cantão a convite da *China Export Commodities Fair*, do governo chinês, onde foram recebidos por um vice-ministro do comércio exterior e outras autoridades.

Os episódios seguintes, no entanto, evidenciam a disposição do Brasil de incrementar as relações com a China comunista com cautela e considerações de segurança nacional, o que denota a persistência de aspectos ideológicos. Em outubro de 1972, em paralelo à ida de nova comissão comercial à RPC, liderada por Giulite Coutinho, presidente da Associação Brasileira de Exportadores (AEB), com apoio dos ministros da Fazenda, Antônio Delfim Netto, e do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, representantes das forças armadas foram à Taiwan em missão oficial liderada pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Uma aproximação mais estreita dependia de decisão da Presidência da República – o que foi impossível durante o governo Médici.

h) Temas multilaterais

Durante o governo Médici, tem início o longo afastamento do Brasil do CSNU. Entretanto, o Brasil continuou atuante em outros órgãos, como o ECOSOC. Na AGNU, no contexto do lançamento da Segunda Década de Desenvolvimento da ONU (1970), propôs a substituição da estratégia de estabilidade por uma "estratégia dinâmica de desenvolvimento". O Brasil também assinou o Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano (1971) e a CPAB (1972).

i) Outros temas

No Brasil, embaixadores estrangeiros continuaram sendo alvo de sequestros. Em 1970, o Itamaraty foi transferido para Brasília.

IX. Governo Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979)

a) O Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE)

i. Panorama geral da política externa do governo Geisel

O presidente Geisel e seu chanceler, Antônio Azeredo da Silveira, promoveram uma inflexão na política externa do País sob a égide do Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), de 1974 a 1979[46]. Interpreta-se o período como um movimento de crescente independência, autonomia e "flexibilidade" em relação aos estreitos limites impostos pela estrutura do sistema internacional da Guerra Fria. Assim, o PRE seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências, o que coincidiu com o auge do modelo brasileiro de universalização ou diversificação de parcerias, iniciado com a Política Externa Independente (PEI), mas atenuado durante os governos militares posteriores, especialmente o de Castello Branco. Tratava-se de uma abordagem de política externa moderadamente revisionista, com o propósito de neutralizar os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder. Exemplos desse revisionismo são a proposta de reforma do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), em 1975, e o apoio à Declaração e ao Plano de Ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), no ano anterior. Há, em face da PEI, os desafios propostos pelos dois Choques do Petróleo dos anos 1970, que impactam o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e o desenvolvimento econômico. Para mais detalhes a respeito da PEI, ver subseção específica na seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico. Para uma análise da relação entre PEI e PRE, ver item a respeito mais adiante nesta subseção.

Esse movimento do PRE teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970, como o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos (EUA) face à União Soviética (URSS), a incorporação da República Popular da China (RPC) ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a velocidade da descolonização afro-asiática e suas repercussões na Organização das Nações Unidas (ONU), a *débâcle* militar norte-americana no Vietnã, e a emergência da Europa Ocidental e do Japão como novos polos de poder econômico.

ii. O sentido do "pragmatismo" do PRE

A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, por meio da rejeição a um alinhamento automático e apriorístico com o Ocidente, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. A ideia de uma política externa pragmática – fosse tal pragmatismo "responsável" ou não – e de uma prioridade ao relacionamento com nações latino-americanas e africanas afasta-se claramente do conceito de "fronteiras ideológicas". Afasta-se também do tradicional apoio político ao colonialismo português na África, que tinha prejudicado nossos esforços anteriores de aproximação com os

[46] Em seu mandato, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta. Silveira não enfrentou competição, para assuntos internacionais, com nenhum outro ministro ou assessor direto do presidente. Exceção deve ser feita aos ministros da Fazenda e das Minas e Energia, que tinham ascendência sobre Silveira em questões econômicas e de petróleo.

países daquele continente. Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina e à África, a primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas – abertura de mercados de exportação, suprimento de produtos essenciais e acesso à tecnologia –, o que prenuncia as futuras divergências comerciais com os EUA, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a Alemanha Ocidental (RFA). Na defesa dos interesses econômicos, Geisel declara-se disposto, desde a posse, a fazer "as opções e realinhamentos indispensáveis" na política externa brasileira. A nova visão sobre a inserção do Brasil no sistema internacional, portanto, já estava clara desde o início, ela não resultava de meras reações a situações supervenientes.

Apesar da retórica da potência emergente, o Brasil mantinha-se fiel aos princípios históricos da diplomacia pátria. Enfatizava o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação e a segurança coletiva, e continuava abraçando o Direito Internacional como escudo contra as pressões das grandes potências e desconfiando da celebração de tratados entre desiguais. A política externa, assim, não se queria estacionária nem revolucionária: sua abordagem era moderadamente revisionista. O problema residia no fato de que, para as grandes potências, o equilíbrio de poder equivalia à ausência de confrontos nucleares e reduzia-se a ela. Essa postura, afirmavam os brasileiros, era contrária aos interesses das nações mais fracas, para as quais uma estrutura global de paz apenas surgiria da combinação entre segurança e desenvolvimento econômico e social. Criticava-se, assim, a "coexistência pacífica" e a política de controle de armamentos típicas da *détente* por dividirem o mundo em esferas de influência, o que congelava a estrutura do sistema internacional e impossibilitava as nações mais fracas de alcançar seus desígnios nacionais. Nesse contexto, o propósito declarado da política externa brasileira era o de neutralizar todos os elementos do sistema internacional capazes de obstaculizar o potencial brasileiro de poder.

O Brasil de então era tido como um país continental e uma das maiores economias do mundo, em desenvolvimento acelerado, e com claras potencialidades de ação externa – não só na América Latina, mas no mundo. A realização da afirmação nacional estava, porém, parcialmente condicionada pelo contexto internacional, em um mundo cada vez mais interconectado. Tal percepção atribui implicitamente à diplomacia brasileira um papel de destaque na consecução do principal objetivo nacional: o desenvolvimento econômico e social do país, percebido como base da segurança nacional. Isso leva a duas consequências: a necessidade de uma aproximação com o mundo em desenvolvimento (vítima da ordem estabelecida em Bretton Woods e em Havana); e a aceitação de certo grau de fricção com as principais potências econômicas, principais beneficiárias da ordem que se desejava modificar. Como afirmou Silveira em discurso na Escola Superior de Guerra (ESG), em maio de 1974, "o Brasil não teria a preocupação seja de concordar, seja de discordar de Washington".

A aproximação com o Sul Global não era um objetivo em si, mas um instrumento para transformar a ordem econômica mundial, vista como entrave ao desenvolvimento brasileiro. O fato de o Brasil não ter aderido ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) corrobora essa ideia: enquanto a aproximação com os países em desenvolvimento se dava no plano econômico, no plano político, era mais seletiva e relacionava-se com objetivos brasileiros no âmbito regional ou princípios da política exterior, como a descolonização e a não discriminação. Como exemplos dessa aproximação, temos o apoio brasileiro à Declaração e ao Plano de Ação para o estabelecimento de uma NOEI no âmbito da ONU (1974), que contemplava melhoria nos termos de troca em favor dos países em desenvolvimento, transferência de tecnologia, auxílio econômico e reformas no sistema financeiro internacional; e o discurso de Silveira na AGNU, em 1975, no qual o então chanceler defendia a NOEI e a reforma do GATT. A principal inovação é que, nesses

casos, o Brasil passa a atuar sem as inibições de governos anteriores. Como afirmam Roett e Perry, a posição brasileira "*as opposed to the tendency during the Quadros-Goulart years, [...] is tactical, not ideological. The intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nations as a lever to achieve Brazil's definitive elevation to the status of a developed nation*".

Da mesma forma, as divergências com os países desenvolvidos, especialmente os EUA, são um subproduto de um programa de governo dirigido a um maior espaço de atuação diplomática que visasse ao desenvolvimento nacional. De modo a contrabalançar as divergências no plano econômico, a diplomacia de Silveira procura estabelecer canais de consultas no âmbito político – os memorandos de entendimento com EUA, RFA, França, Reino Unido – que afirmavam a orientação Ocidental do Brasil. Tais memorandos também cumpriam a função de reconhecimento da importância internacional que o Brasil havia adquirido.

iii. O sentido do caráter "responsável" no PRE

O rótulo da política externa de Geisel-Silveira – Pragmatismo Responsável e Ecumênico – seria "algo canhestro", como afirma Luiz Augusto Souto Maior. Se a política externa, como toda a política em seu estado operacional, é pragmática, porque esclarecer que tal pragmatismo seria "responsável"? A reposta está no plano interno: a política externa seria "responsável", da mesma forma que a abertura interna seria "lenta, gradual e segura". Havia também uma preocupação em esclarecer didaticamente a mudança na política externa para o público interno, principalmente para aplacar a linha dura. Essa mudança expressava não uma alteração na percepção do interesse nacional, mas somente uma alteração de tática visando a alcançá-lo. O término da atitude de alinhamento automático ao Ocidente, portanto, resultava simplesmente do exercício normal de uma diplomacia profissional e competente.

A política externa teve prioridade no governo Geisel por três motivos principais: 1) Geisel utilizou o processo decisório da política externa para fortalecer seu controle pessoal sobre seus colegas militares – ele sabia que, ao ganhar batalhas internas contra a linha dura em temas da agenda externa, seu projeto político seria fortalecido como um todo; 2) a política externa foi a principal protagonista de um dos principais passos da abertura, o fim da censura à imprensa; 3) a política externa foi elemento utilizado por Geisel para gerar consenso doméstico entre as diversas facções da cena política.

iv. O sentido do caráter "ecumênico" no PRE

O rótulo "ecumênico" do PRE advinha da percepção de que a posição do Brasil no mundo não se coadunava com a exclusão apriorística de determinados países da atuação diplomática brasileira. A ideia de uma diplomacia ecumênica traduziu-se em um esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, à luz do interesse nacional.

O I Choque do Petróleo (1973), por exemplo, deixou evidente alguns desses vazios. Era imperativo buscar suprimento de petróleo e mercados de exportação em regiões com atuação diplomática até então insuficiente, como o Oriente Médio. Tornou-se evidente, nesse contexto, a oportunidade de abandonar uma política equidistante no conflito árabe-israelense, mas que, na prática, favorecia Israel. As relações com os países árabes passaram a ser, do ponto de vista do desenvolvimento, mais importantes que a manutenção de uma posição mais alinhada ao Ocidente. Algumas ações nesse sentido foram a criação da Política de Exportação de Material de Emprego

Militar (PNEMEM, 1974), pois tais exportações tinham como principais clientes países da região; o estabelecimento de relações diplomáticas com Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã; o voto a favor da Resolução 3379, que considerava o sionismo como forma de racismo (1975), além de votos a favor em resoluções que reconhecem o direito à autodeterminação do povo palestino e condenam o *apartheid*; e o reconhecimento do status diplomático da Delegação da Liga Árabe no Brasil.

A lacuna mais evidente da rede de vínculos internacionais do Brasil era, contudo, a RPC (a China continental). O alinhamento ao Ocidente havia levado o País a manter o reconhecimento diplomático da República da China (ROC, a China nacionalista, sediada em Taiwan). Persistir em tal orientação seria incoerente com o novo discurso diplomático e o objetivo do desenvolvimento, já que a RPC tinha um peso econômico muito maior que a ROC e poderia tornar-se um mercado relevante para as exportações brasileiras. O reconhecimento da RPC e o rompimento com a ROC se dão ainda em 1974. Ao fim do governo Geisel, o Brasil havia preenchido quase todas as lacunas diplomáticas então existentes – a exceção era Cuba, país que ainda era um tabu para a linha dura e de menor expressão econômica, de forma que não se justificava o custo-benefício de um reatamento de relações no contexto do PRE.

Quanto à África, o adensamento de relações remontava à PEI e fora apenas atenuado pelos governos militares anteriores. O mérito do PRE foi liberar a política externa brasileira para o continente das "amarras ideológicas", que até então permaneciam, mormente quanto às colônias portuguesas e ao regime do *apartheid*, e que tolhiam a aproximação efetiva com os países africanos. A Revolução dos Cravos (1974) facilitou a guinada africana no que tange às suscetibilidades portuguesas, mas explicitou a divergência com os EUA, principalmente nos casos angolano e moçambicano. Negar o reconhecimento ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e à Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) seria repetir os erros do passado – dar prioridade ao Ocidente sobre as aspirações nacionais de Angola e Moçambique, o que não seria compreendido pelos outros países africanos. A escolha pelo reconhecimento dos governos socialistas, vista como uma decisão coerente com os objetivos de desenvolvimento brasileiros – assegurar a presença econômica e política na África – ilustra a nova orientação do PRE. Nesse sentido, o Brasil é o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau (1974) e de Angola (1975), além de reconhecer Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique (1975). Neste último, o embaixador será o africanista Ítalo Zappa. O Brasil também abre seis novas embaixadas na África[47], adota medidas de bloqueio econômico contra o governo branco da Rodésia (1976) e o embargo de armas à África do Sul (1977) – país cuja embaixada brasileira é chefiada por encarregado de negócios, em protesto ao *apartheid* – e participa das conferências contra o *apartheid* e contra o racismo e a discriminação racial (1977 e 1978). O maior poder econômico que o País dispunha nos anos 1970 complementava a atuação diplomática, pois o Brasil agora poderia oferecer oportunidades de complementação econômica inexistentes no período da PEI.

Na América Latina, não houve uma ruptura em política externa, mas a manutenção de pressupostos tradicionais – embora se procedesse a uma reinterpretação de alguns deles. O caso da Argentina é emblemático de uma mudança em um consenso tradicional, cuja origem remonta ao governo anterior, por obra do então embaixador em Buenos Aires (1969-1974), Silveira. Para ele, o declínio argentino (econômico e em prestígio) abria caminho para um novo arranjo regional no qual o Brasil abandonaria sua posição defensiva tradicional em relação ao vizinho – posição que se devia à percepção de que a Argentina tinha capacidade de mobilização diplomática contra

[47] Em Alto Volta (atual Burkina Faso), Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

o Brasil na América do Sul, o que já não seria mais o caso. Sua estratégia baseava-se na convicção que Brasília teria como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevidéu. Tal mudança incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura (Acordo de Complementação Industrial com a Bolívia para aquisição de gás natural, em 1974; acordos complementares ao de Itaipu com o Paraguai); a revisão de acordos tidos como desequilibrados (revisão legal sobre a administração da Lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas (devolução ao Paraguai dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil). Paralelamente, de modo a mudar o equilíbrio de poder na América do Sul a favor do Brasil, promoveu o adensamento das relações com os países da parte setentrional do subcontinente – encontro com Morales Bermúdez, na fronteira brasileiro-peruana (1976), visita do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez ao Brasil (1977) –, o que findou o "cordial desinteresse recíproco" com os países andinos e culminou na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA, 1978). Com o TCA, a diplomacia brasileira completava um sistema de vínculos multilaterais com todos os países sul-americanos, exceto o Chile[48]. Todo esse trabalho de estreitamento de relações no âmbito regional mostrou-se plenamente coerente com os objetivos globais da política internacional brasileira e, no conjunto, foi bem-sucedido. Sua principal lacuna foi a continuada divergência com a Argentina sobre o problema de Itaipu, que perpassou o fechamento das fronteiras (1977) e só foi resolvida no governo Figueiredo, com o Tratado Tripartite (1979).

As relações com os EUA foram conturbadas. No plano econômico, o ativismo brasileiro com vistas a tornar mais equitativa a ordem internacional vigente não chega a afetar as relações bilaterais: concretamente, seus resultados são mínimos e a ocasional contundência dos debates se dilui no seio dos organismos multilaterais. Os esforços brasileiros de aumentar suas vendas de produtos manufaturados para os países desenvolvidos chegam, porém, a causar incômodos. Nesses casos, a reação protetora governamental dos EUA se fez sentir de maneira geralmente mais que proporcional ao prejuízo efetivo, como no caso dos têxteis e dos calçados. Foi, porém, no plano político que o relacionamento sofreu maiores percalços, principalmente em relação a questões percebidas por Washington como estratégicas. O reconhecimento e o apoio do Brasil aos governos marxistas do MPLA e da FRELIMO (1975) e o Acordo Nuclear com a RFA (1975) – que daria o domínio do ciclo do combustível nuclear ao Brasil, visto como essencial para prover a energia necessária ao desenvolvimento brasileiro[49] – foram os dois principais pontos de fricção durante esse período. Ao mesmo tempo que se desenvolviam tais divergências, contudo, prosseguiam conversações bilaterais que culminariam na formalização de uma espécie de "relação especial" com a assinatura de um "memorando de entendimento" (1976) entre Silveira e Kissinger. Esse mecanismo, que se esperava pudesse contribuir para evitar mal-entendidos bilaterais, representou também uma forma indireta de aceitação pelos EUA da política mais flexível e menos alinhada então seguida pelo Brasil. Esses elementos moderadores desapareceram, porém, com a posse do presidente Carter (1977-1981), mais dado a atitudes principistas e à imposição de regras universais de conduta. A orientação norte-americana em relação ao acordo de cooperação nuclear Brasil-RFA

---

[48] Além do TCA, que abarcava Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, o Brasil também era parte do Tratado da Bacia do Prata (1969), que abarcava Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

[49] Além da energia nuclear, outras iniciativas de segurança energética emblemáticas do II Plano Nacional de Desenvolvimento foram o Proálcool (1975), a usina hidrelétrica de Tucuruí (1975), o início da exploração de petróleo na bacia de Campos (1977), além do avanço nas obras de Itaipu, cujo tratado com o Paraguai data ainda do governo anterior (1973). A Petrobrás também fazia "contratos de risco" para a exploração de petróleo com países do Oriente Médio, como o Iraque e o Irã.

– pressionando pela denúncia do acordo[50] – e ao problema dos direitos humanos ilustra essa mudança. A Emenda Harkin (1977) à Lei de Ajuda Externa (1976) exigia que o Departamento de Estado apresentasse relatório anual sobre a situação de direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana. Essa exigência levou o governo brasileiro a dispensar a assistência militar de Washington, por meio da denúncia ao Acordo Militar de 1952 (1977). A visita da primeira-dama norte-americana, Rosalyn Carter, ao Brasil, no mesmo ano, em nada modificou a frieza entre Brasília e Washington. No ano de 1978, o presidente Carter visita o Brasil, porém, não tece grandes críticas ao País.

v. Os limites do PRE

Os resultados do PRE devem ser analisados pelos resultados práticos, mas sem deixar de ter em conta o contexto histórico. O período encontra-se, no plano político, entre os "anos de chumbo" e a abertura democrática, e, no plano econômico, entre o Milagre e a Crise da Dívida. O contexto internacional amplamente desfavorável dos anos 1980 restringe as possibilidades de utilização do acervo diplomático do PRE, ou seja, os resultados práticos que poderia ensejar.

Quanto aos resultados durante sua vigência, pode-se afirmar que o Brasil conseguiu assegurar uma presença diplomática em todas as áreas antes descritas como "vazios diplomáticos" absolutos ou relativos: África, Oriente Médio, RPC, América Latina (em especial os países da parte setentrional da América do Sul) são exemplos notórios. O estreitamento das relações com países capitalistas importantes contrabalançava as divergências com os EUA, vistas como naturais. Nesse sentido, Geisel visitou e assinou acordos de cooperação com o Reino Unido, a França e o Japão (1976) – este último fez investimentos notórios no Brasil em siderurgia, celulose, mineração, hidrelétricas, e foi essencial para o êxito do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) – e a RFA (1978). Em contraste, as relações tensas com a Argentina permanecem como o grande insucesso do PRE, e Cuba era a concessão da diplomacia aos ditames da política interna. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava dinamismo nos foros econômicos; nos foros políticos, contudo, havia afastamento, como o demonstra a preferência pela participação no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em detrimento do Conselho de Segurança (CSNU).

Pode-se dizer, assim, que o PRE se mostrou coerente consigo mesmo e com o posicionamento internacional de um país que se percebia como potência emergente, embora tenha havido algumas ressalvas. Seu legado persistiu no tempo e influenciou a política externa de governos futuros. Para uma análise a respeito da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver subseção específica na seção sobre esses últimos governos, mais adiante neste capítulo.

vi. Comparação entre a PEI e o PRE

A comparação entre a PEI e o PRE traz um desafio: explicar como momentos tão distintos, tanto no plano interno como no plano externo, puderam produzir estratégias de inserção internacional definidas e implementadas por meio de atuações externas tão semelhantes. Antes de entrar no tema, entretanto, é preciso sublinhar que, entre 1960 e 1974, não existe um vácuo criativo

[50] Mesmo após a RFA e o Brasil terem assinado Acordo de Salvaguardas com a AIEA (1976).

– não houve, salvo entre 1964 e 1967[51], um abandono completo das posições construídas pela PEI. Embora muitas das características de ambas já se encontrassem antes delas, o que diferencia a PEI e o PRE das demais políticas externas do Brasil é a intensidade da mudança com relação aos momentos anteriores. Ainda assim, não se pode falar de ruptura com relação a esses momentos – PEI e PRE terminam por inserir-se em um *continuum* da política externa brasileira, iniciada nos anos 1930 com um moto central: a promoção do desenvolvimento.

A primeira virtude dos discursos da PEI e do PRE seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo. Ao tempo da PEI, o melhor exemplo, e mais persistente, de realização da autonomia por contraste foi a política em relação a Cuba, que manteve os pressupostos da não intervenção e da autonomia. O PRE terá numerosos exemplos de coerência: para sublinhar apenas dois, há o rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte-americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista; e o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização.

Os pontos de contato são numerosos, a começar pela inserção externa do País. Nos dois momentos, o Brasil parecia buscar aumentar sua autonomia frente aos EUA mediante a universalização da sua política externa: expande o leque de parceiros, ao mesmo tempo que busca aprofundar relações com outros parceiros tradicionais. Em ambos os momentos, a busca de uma política externa mais autônoma pode ser entendida como uma resposta às dificuldades econômicas: de origem endógena, no caso da PEI (crise dos anos posteriores ao Plano de Metas); e exógena, no caso do PRE (I Choque do Petróleo). Nos dois casos, a diplomacia procurou caminhos para prolongar os surtos de crescimento interrompidos pelas crises, ao buscar alianças com outros países em desenvolvimento no primeiro caso, e novos mercados para as exportações nacionais e novas fontes de suprimento de energia, no segundo.

A relação entre política interna e externa é um contraste entre a PEI e o PRE. Sob Jânio Quadros, a política externa de cunho nacional-desenvolvimentista pareceu ter entre suas funções satisfazer a opinião pública interna, pois serviu como compensação pela política econômica ortodoxa adotada pelo governo. Sob Goulart, a PEI serve como expressão de disposição reformista interna. O governo Geisel, por sua vez, usava a política externa como ponta de lança de modificações que pretendia aplicar internamente. Enquanto o período "Jan-Jan" foi marcado por conflitos crescentes, que caracterizaram também a condução da política externa, a diplomacia do governo Geisel apresentou continuidade e estabilidade e tornou-se praticamente unanimidade nacional.

Outra diferença é que a PEI nunca constituiu um todo orgânico, o que talvez tenha contribuído para a distância entre seu discurso e implementação. Na verdade, ela resultou da influência sobre Jânio Quadros dos estudos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da admiração que ele nutria por líderes terceiro-mundistas como Nehru, Tito e Nasser, bem como da necessidade de um *aggiornamento* da política externa brasileira após mudanças significativas no sistema internacional, como a descolonização e a emergência do mundo afro-asiático. Só mais tarde, já no governo João Goulart, a PEI foi organizada como uma doutrina por San Tiago Dantas, durante seu breve período como chanceler, e estendida por outro, Araújo Castro. Já o PRE nasceu mais ou menos inteiro, a partir da visão de Silveira, com o apoio de Geisel, que soube aproveitar

[51] Alguns autores, como Souto Maior e Gelson Fonseca, atribuem à PEB de Castello Branco um abandono completo da PEI; outros, como Cervo e Bueno, matizam essa perspectiva, e atribuem ao período um "universalismo inevitável" – atuação em órgãos multilaterais (UNCTAD, GATT, CD, ONU), investida para países socialistas e contatos com a África Subsaariana.

um momento favorável às mudanças, devido à crise do petróleo e à relativa perda de poder dos EUA. Geisel velou pessoalmente para que sua política externa fosse implementada e encarregou-se de neutralizar a oposição a ela, vinda principalmente de elementos da linha dura. Isso explica, talvez, a menor distância entre sua formulação e implementação.

O sentido da inovação das duas políticas também apresenta contrastes. A PEI foi inovadora em vários sentidos: pela primeira vez, a diplomacia nacional fez um esforço de desenvolver as relações com todos os quadrantes do mundo, independentemente dos regimes políticos; tentou reduzir sua dependência dos EUA, mesmo quando esse país era parceiro central das relações externas do Brasil em comércio, investimentos e fornecimento de tecnologia – para cumprir esse objetivo, situou-se acima das ideologias em plena Guerra Fria; buscou romper com a tradição brasileira de centralizar suas relações no mundo desenvolvido, aproximando-se do mundo em desenvolvimento, principalmente, mas não apenas, a nível de discurso; porque a aproximação com o mundo em desenvolvimento, que já se esboçara com relação à América Latina por ocasião do governo Kubitschek, foi muito mais abrangente – o Brasil não só reforçou a tendência anterior no que tange à América Latina, ao aproximar-se até mesmo da Argentina, mas também desenvolveu relações mais estreitas com a África; e porque iniciou ou retomou relações com países da Europa Oriental – para tanto, teve de vencer resistências internas e apostar no desenvolvimento das relações com uma região que apresentava grande dinamismo.

A atuação do Brasil ao implementar essa política, entretanto, teve várias limitações. Por um lado, Jânio Quadros ficou pouco mais de sete meses no poder, tendo tido pouco tempo para colocar em prática seu discurso. Por outro, João Goulart, embora tenha governado por quase três anos, viveu momentos de crise e teve de dedicar muito mais tempo a questões internas. Além disso, o Brasil e o mundo ainda não apresentavam todas as condições concretas para levar a PEI até suas últimas consequências. A dependência econômica brasileira com relação aos EUA ainda era muito grande e a economia do País não possuía uma organização e uma diversificação suficientes para lograr uma cooperação econômico-comercial intensa com todos os quadrantes do mundo. Ademais, a Guerra Fria dividira o mundo em dois blocos antagônicos, cujas possibilidades de cooperação eram ainda limitadas. Também a atitude norte-americana colocava limites claros às possibilidades de desenvolvimento de uma política externa autônoma em um país da América Latina, mesmo que esse país fosse o Brasil. Finalmente, a tradicional relação entre Brasil e Portugal dificultava a tomada de posições frontalmente contrárias ao colonialismo português na África. Talvez por todas essas razões, aliadas ao estilo e às dificuldades internas de Jânio Quadros e de João Goulart, a PEI tenha representado uma iniciativa mais ideológica e discursiva do que uma tentativa de modificar profundamente as relações reais do País. Na verdade, ela acabou apresentando poucas manifestações concretas e sua implementação foi parcial.

O PRE também foi inovador, embora de uma maneira diferente. Ele guardou várias semelhanças e algumas diferenças com relação à PEI: também buscou desenvolver relações com todos os quadrantes do mundo, mas, dadas as transformações por que passara a realidade internacional, foi muito mais além do que a PEI; logrou reduzir a dependência brasileira com relação aos EUA, que, embora continuassem a ser o principal parceiro individual, ficaram muito aquém da Europa Ocidental em termos de investimentos e comércio – esse processo foi ajudado pelo fato de que os EUA se encontravam debilitados por causa de *Watergate*, do Vietnã e da redução de sua competitividade internacional, em vista do surgimento de novos polos econômicos internacionais e da crise do petróleo –; diferentemente da PEI, intensificou as relações com os novos polos econômicos internacionais, principalmente com países da Europa Ocidental e o Japão; desenvolveu uma ampla cooperação com os países em desenvolvimento, tanto em foros

multilaterais e regionais, como em termos bilaterais – intensificou as relações com a América Latina como em nenhum momento anterior (com exceção de Argentina e Cuba); elevou as relações com a África a um novo patamar; e tornou finalmente importantes as relações com o Oriente Médio, antes quase inexistentes; aprofundou as relações, principalmente econômico-comerciais, com o Leste – intensificou as relações com a Europa Oriental, inclusive com a Alemanha Oriental (RDA) e a URSS, e estabeleceu relações diplomáticas com a RPC. As legações e missões em Bulgária, Hungria, Romênia são elevadas à categoria de embaixada em 1974. No ano seguinte, Nicolau Ceausescu vem ao Brasil. Ainda em 1975, o Brasil firma acordo comercial com a URSS, apesar das objeções soviéticas ao acordo nuclear com a RFA.

À primeira vista, essa enumeração guarda mais paralelos que diferenças com relação à PEI. Na verdade, a principal inovação e mérito do PRE foi não só definir uma política externa autônoma, no fundo bastante semelhante à PEI, mas também levá-la adiante até quase suas últimas consequências. Isso se deu apesar das restrições internas de segmentos conservadores da sociedade brasileira, mas foi possível por causa dos impulsos internos de transformação da política externa, para adaptá-la às novas necessidades do desenvolvimento brasileiro, resultantes, principalmente, mas não apenas, da crise do petróleo. Também contribuíram para tornar possível o traçado e a implementação do PRE as transformações objetivas da realidade internacional. A nova política externa brasileira surgiu e foi levada a cabo em um mundo em que a distensão entre as superpotências e a multipolarização econômica abriram novos espaços para uma atuação autônoma dos países em desenvolvimento.

Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver subseção específica na seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico. Para uma análise a respeito do resgate de princípios da PEI e da expressão de princípios do PRE nos governos Lula, ver as subseções específicas na seção sobre esse último governo, mais adiante neste tópico.

b) Continuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O governo de Geisel prosseguiu com o desenvolvimentismo e com a segurança econômica coletiva como nortes da política externa econômica, e aprofundou também a segurança energética, por meio do início da construção de Itaipu, da assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental e do lançamento do Proálcool.

Em termos energéticos, mas também estratégicos, deve-se mencionar a "questão das hidrelétricas" com a Argentina, que passa por um aprofundamento das tensões (pelo menos a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e do fracasso do Acordo de Nova York com Médici até o fechamento de fronteiras, em 1977, apesar dos acordos de integração física de 1972 e da nomeação, em 1976, do embaixador Oscar Camilión para Brasília) até chegar à distensão, ainda na fase final do governo Geisel (início de discussões tripartites pouco após o fechamento das fronteiras). Mais detalhes sobre a relação com a Argentina estarão em subseção seguinte nesta seção. Nas questões nucleares, prosseguiu "a recusa brasileira ao congelamento do poder mundial, incompatível com o projeto do regime militar de tornar o Brasil uma potência".

A relação com os países árabes aprofunda-se com Geisel, em razão de imperativos pragmáticos de natureza eminentemente econômica. Com Geisel, o governo brasileiro estabelece relações diplomáticas com os seguintes países: Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Omã e Kuwait. Nesse contexto de aproximação com a região, a Petrobras passa a atuar na exploração de petróleo no Oriente Médio, e é criada a Política de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM). O Brasil vota favoravelmente à Resolução 3379 da AGNU, que condena o

sionismo como uma forma de racismo. A reversão dessa condenação só viria em 1991, com a Resolução 46/86, com copatrocínio e voto favorável brasileiro. Destacam-se, ainda, no período, a defesa da participação da OLP na AGNU quando de temas relativos à questão palestina (Resolução 3210), do princípio da autodeterminação do povo palestino (embora o Brasil não tenha votado na Resolução 3236) e do *status* de observador à OLP na ONU (voto favorável à Resolução 3237), a instalação de representante da OLP no Escritório da Liga Árabe em Brasília, o voto favorável ao estabelecimento do Dia Internacional de Solidariedade com o Povo Palestino (1977) e a condenação a Israel em razão do ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I no Iraque e em razão de suas operações no Líbano. Em 1979, o Brasil reconhece o novo governo iraniano.

Nas relações com o Japão, dá-se continuidade à cooperação técnica sob o acordo básico firmado em 1970, de que o PRODECER, que começa a ser gestado em 1974, é um dos exemplos, e fortalecem-se o relacionamento político, por meio de visita do primeiro-ministro Kakuei Tanaka ao Brasil (1974) e de Geisel (1976) ao país asiático, e o econômico, com a formação da Albrás, consórcio majoritariamente japonês para a produção de alumínio no Pará. Logo no início do governo, há a primeira reunião do Comitê de Cooperação Econômica Brasil-Japão (1974). O príncipe-herdeiro japonês também vem ao Brasil, em 1978.

O relacionamento com a Europa Ocidental, adensado paulatinamente pelos governos anteriores, também se aprofundará com Geisel, com visitas do presidente à França e ao Reino Unido e assinatura do acordo nuclear com a Alemanha. Ademais, o então príncipe Carlos do Reino Unido e o presidente francês D'Estaing vieram ao Brasil em 1978.

c) Descontinuidades do governo Geisel em relação ao governo Médici

O bilateralismo de Médici não é de todo abandonado pelo governo Geisel, mas passa a ganhar contornos de alcance universal, com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que eliminava os "tabus ideológicos". Por esse motivo, Doratioto, citando Ricupero, afirma que apenas com a política externa de Geisel o "'velho paradigma' da PEI, revisto, foi retomado".

No que diz respeito à China comunista, em 1971, o Brasil votou contrariamente ao reconhecimento da RPC como legítima representante da China na ONU (Resolução 2758 da AGNU). No final do ano, o empresário brasileiro Horacio Coimbra realiza missão à China continental, para buscar promover o café na Feira de Cantão, acompanhado do cônsul brasileiro em Hong Kong. Em 1973, o Brasil decide abandonar a política de "Duas Chinas", que vinha mantendo ao ter relações diplomáticas com a China nacionalista e relações comerciais crescentes com a China continental em favor da política de "uma só China". As relações diplomáticas entre Brasil e RPC foram estabelecidas em 1974. Naquele ano, foram abertas as Embaixadas do Brasil em Pequim e da China em Brasília. São suspensas as relações diplomáticas com Taiwan e estabelecidas, em seu lugar, relações puramente comerciais. Em 1978, é assinado novo acordo comercial.

Com a Índia, o Brasil não renova, em 1975, o acordo de uso pacífico de energia nuclear, que entrou em vigor em 1970, em razão da explosão de bomba nuclear indiana em 1974.

O aprofundamento das relações com os países árabes transborda para as instâncias políticas, em que o País rompe com a "equidistância" e passa a "adotar postura crítica à ocupação dos territórios árabes por Israel e, por último, defender o direito dos palestinos à autodeterminação e a segurança de todos os Estados na região do Oriente Médio, inclusive o israelense".

Com relação aos EUA, o relacionamento deteriorou-se com Geisel. Segundo Doratioto, "Geisel, de início, procurou ratificar o reconhecimento brasileiro da importância das relações com

os EUA". Como exemplo, Eugênio Vargas Garcia aponta o episódio da visita de Henry Kissinger, em 1976, quando "é assinado Memorando de Entendimento entre o Brasil e os EUA relativo a consultas sobre assuntos de interesse mútuo, prevendo reuniões semestrais entre os dois países. Em outra ocasião, Kissinger irá destacar o Brasil como um 'país-chave no mundo ocidental', segundo a doutrina dos '*key-countries*'". As relações, continua Doratioto, "ficaram, porém, abaladas quando o presidente James Earl – 'Jimmy' – Carter, ao iniciar seu governo, invocou a preocupação com a não proliferação de armas nucleares e desencadeou fortes pressões contra o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. O Departamento de Estado, por sua vez, condenou as violações de direitos humanos no Brasil. O subsecretário de Estado, Warren Christopher, visitou o Brasil, para discutir o Acordo Nuclear, sem obter qualquer concessão do lado brasileiro. Como resposta às pressões norte-americanas quanto aos direitos humanos e à questão nuclear, Geisel denunciou o Tratado de Assistência Militar, de 1952, 'pondo fim não apenas ao ciclo de aproximação brasileiro-americana, iniciada em 1964, mas, simbolicamente, à própria ideia da aliança e da 'relação especial' entre os dois países".

Os efeitos dos choques do petróleo e de políticas econômicas dos EUA impactaram o serviço da dívida externa brasileira, o que, no governo Geisel, redundou em fortalecimento da atuação multilateral econômica brasileira por meio da defesa de uma nova ordem econômica internacional e da apresentação de propostas para modificar as regras sobre comércio internacional no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Na região amazônica, é assinado o Tratado de Cooperação Amazônica. Segundo Eugênio Vargas Garcia, "a política de ocupação amazônica do Brasil no Regime Militar havia gerado insegurança nos vizinhos (temor do 'expansionismo brasileiro') e prevalecia até então um 'cordial desinteresse recíproco' em relação aos países andinos. (...) A iniciativa brasileira do TCA destinava-se a criar um marco formal que conferisse impulso político à cooperação e ao desenvolvimento dos recursos da região, de forma a salvaguardar a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos. Para o Brasil, não pertencente ao Pacto Andino, o TCA também constituía foro sub-regional de diálogo com os países andinos sobre temas comuns de integração na parte norte da América do Sul".

d) A política africanista sob Geisel

A Revolução dos Cravos, que derruba o governo de Marcelo Caetano, põe fim ao salazarismo em Portugal e dá início ao processo de descolonização das províncias ultramarinas portuguesas, contribui para que a "virada africanista" se completasse com Geisel, abrangendo também a África Portuguesa. De acordo com Pio Penna, "o Brasil só conseguiu sair do seu estado de ambiguidade com relação à África após o colapso do colonialismo português, esgotado definitivamente com a Revolução dos Cravos e o fim do regime salazarista em 1974. Não seria exagero afirmar que o sentimentalismo com relação a Portugal perdurou até o penúltimo minuto, uma vez que a diplomacia brasileira havia, de fato, decidido mudar sua atitude perante as colônias portuguesas pouco antes da consumação da Revolução dos Cravos, a qual, nas palavras do ex-ministro Saraiva Guerreiro, 'curto-circuitou a decisão do presidente Geisel', que era a de apoiar a independência das colônias portuguesas e colocar um ponto final na ambiguidade com relação a Portugal". O Brasil é o primeiro país a reconhecer o novo governo português em abril de 1974. Também é o primeiro país a reconhecer a independência da República de Guiné-Bissau, onde irá criar uma missão diplomática antes mesmo de Portugal, o que desrespeitaria o Tratado de 1953.

Ainda segundo Penna, "a substituição de Gibson Barboza por Azeredo da Silveira à frente do Ministério das Relações Exteriores também ajudou a consolidar o grupo africano no Itamaraty, que contava com o dinamismo e a determinação do diplomata Ítalo Zappa que, na administração Azeredo da Silveira, passou a chefiar a Divisão de África". Com Geisel, o governo brasileiro adota postura abertamente a favor da independência imediata das colônias portuguesas na África. Em 1975, o diplomata Ovídio de Andrade Melo é enviado a Luanda para acompanhar o período de transição e buscar uma aproximação com Angola; o Brasil reconhece a independência de Cabo Verde; e o País vota a favor da condenação do *apartheid* na África do Sul. O Brasil também é o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência de Angola, sob o governo socialista do MPLA, liderado por Agostinho Neto. O gesto sinaliza a disposição do Brasil de aproximar-se da África Negra, mercado em potencial para suas exportações. Após reconhecer sua independência, o Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique, sob o governo da FRELIMO de Samora Machel. A Embaixada brasileira em Maputo será chefiada pelo embaixador Ítalo Zappa. Em 1975, o Brasil abre embaixada residente em Guiné-Bissau. Em 1976, o Brasil abriu novas Embaixadas residentes em Angola e Moçambique. No mesmo ano, o primeiro-ministro de Portugal, Mário Soares, realiza visita ao Brasil.

Os imperativos econômicos, em contexto de Choque do Petróleo e da necessidade de diversificação dos fornecedores de petróleo, podem ser apontados como justificativa para a mudança de postura em relação à África e ao Oriente Médio. Em 1973, um grupo de países africanos, liderado pela Nigéria, importante fornecedor de petróleo, ameaçou boicotar comercialmente o Brasil para que rompesse seus laços com o regime de *apartheid* e com o colonialismo português. Se até 1974-1975 o governo brasileiro ainda se preocupava em manter discretos laços com Pretória, tendo em mente a manutenção das boas relações comerciais, a partir desse período a tendência foi a de abandonar a atitude comercial e a de assumir uma atitude política mais vigorosa e inflexível. O Brasil votou a favor da Resolução 3379 da AGNU, a favor da eliminação de todas as formas de discriminação racial, incluindo o *apartheid* (que já era condenado pela Declaração e pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da década de 1960). Ademais, o Brasil decidiu respeitar o embargo voluntário de venda de armamentos para a África do Sul, decidido ainda na década de 1960 pelas Nações Unidas e referendado pela decisão do CSNU, em 1977, de impor o embargo compulsório de venda e fornecimento de armamentos e similares para a África do Sul.

e) Relações com a Argentina

A morte de Perón, em julho de 1974, seria considerável revés ao ímpeto das novas diretrizes de política externa argentina (ver subseção específica na seção anterior). Sua sucessora, María Estela Martínez de Perón, se afastaria das bases peronistas e se uniria a setores extremistas de direita, sobretudo López Rega. Há atuação cada vez maior de múltiplos setores, como os militares, que atuaram no âmbito da Operação Condor, e o esvaziamento da "terceira posição", além de tentativa malograda de aproximação com os EUA. Sob Isabelita, as relações com o Brasil passariam por momento de estagnação. A instabilidade doméstica se tornaria insustentável, o que ensejaria novo golpe militar, em março de 1976, quando o então tenente-general Jorge Videla encabeçou iniciativa que derrubou Isabelita e deu lugar a uma junta militar.

O "Processo de Reorganização Nacional", como foi chamada a ditadura militar, foi instituído em 1976 como solução aos conflitos de poder, à subversão e à corrupção, por meio do apelo às tradições e à segurança nacional. O Congresso foi dissolvido, e os juízes da Corte

Suprema, depostos. Foi o período de maior repressão na Argentina: suspenderam-se atividades político-partidárias e sindicais e fecharam-se jornais; além disso, aprofundou-se a "guerra suja" contra os alegados inimigos internos do país; líderes políticos foram presos, torturados e exterminados. Em sua política externa, os militares mantiveram algumas diretrizes do último governo de Perón, como a atuação no MNA, o aprofundamento das relações comerciais e o início de cooperação nuclear com a URSS e o resgate da "autonomia heterodoxa" em relação aos EUA, que excluía temas nucleares e relativos a direitos humanos.

Com o Brasil, as relações alternam momentos de tensão e estagnação; os argentinos se inquietam com o ímpeto do processo de industrialização brasileiro, que ampliou o diferencial de poder regional; enquanto a Argentina passava por instabilidade política e econômica, o Brasil vivia seu "milagre econômico"; ademais, os EUA, por meio de Henry Kissinger, não escondiam sua predileção pelo Brasil, o que impediu o estabelecimento de parceria especial com a Argentina, acentuando sensações de rivalidade e desconfiança. Após o Brasil negar-se, em dezembro de 1976, a debater questões estratégicas com a Argentina em tratativas sobre comércio, cooperação nuclear e infraestrutura, as relações se endureceriam, com restrições sendo impostas. Ponto alto da tensão bilateral foi o fechamento das fronteiras brasileiras para caminhões argentinos, em 1977, resposta à interdição de túnel na fronteira entre Argentina e Chile pelo qual passavam veículos de carga com mercadorias brasileiras.

No marco da questão de Itaipu, o início da construção da hidrelétrica acirrou a oposição argentina, que via no projeto obstáculo que inviabilizaria a realização de outro projeto, Corpus Christi, em embates que ultrapassaram o âmbito regional e chegaram às Nações Unidas. Entre 1977 e 1978, foram realizadas cinco reuniões tripartites para compatibilização dos dois projetos; a Argentina manteve-se irredutível a respeito da necessidade de consulta prévia para as negociações entre Brasil e Paraguai.

f) Relações com o Paraguai

Firmou-se o Tratado de Amizade e Cooperação em 1975, que retirou cerca de 40 mil trabalhadores rurais brasileiros de suas terras, as quais dariam lugar ao reservatório do Lago Itaipu: sem opções, muitos cruzaram a fronteira com a intenção de usar a indenização recebida para adquirir terras baratas no Paraguai. Como essa ação teve incentivo oficial do governo brasileiro, especulou-se, no país vizinho, a materialização da teoria das "fronteiras vivas", tema afeto à geopolítica militar do general Golbery do Couto e Silva, que propôs "vivificar as fronteiras".

Segundo Castro (1980), o papel das "fronteiras vivas", além de fortalecer a posse territorial pela presença humana, era promover a "integração pelo envolvimento". Nas palavras de Teixeira Soares, chefe da Divisão Política e da Divisão de Fronteiras do Itamaraty durante dois mandatos presidenciais militares: "as fronteiras vivas são zonas de alta sensibilidade política. O contrário delas serão fronteiras mortas, ermas, desprotegidas, esquecidas. Fronteiras vivas serão sempre afirmações de um espírito forte de nacionalidade. Fronteiras mortas darão imagem pouco favorável a um país que não cuida de suas lindes como deveria cuidar, porque fronteiras protegidas e povoadas enaltecem o espírito de previdência e de organização de um povo".

Evidencia-se o fluxo migratório pela comparação de estatísticas demográficas: em 1972, o contingente de brasileiros na região da fronteira oriental paraguaia era de 30.000, 18% da população local; o número disparou para 360 mil brasiguaios em 1983, chegando a 450 mil em 2014 (60% da população regional e 6,5% da população total paraguaia). Em departamentos como Alto Paraná, o português tornou-se o idioma principal, com elementos culturais do Brasil

predominando em municípios como Santa Rita e Naranjal. O contingente de brasiguaios, já incluída a primeira geração de descendentes nascidos em território paraguaio, contribuiu para a modernização da exploração da agricultura, com impacto no aumento das exportações agrícolas do país.

g) Relações com a América Latina

Com a Bolívia, houve trocas de visita de Geisel (1974) e Banzer (1977). Com o Uruguai, houve e assinatura de um Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, além de visitas de Geisel (1975 e 1978) e de Méndez (1977). Com o Peru, houve encontro entre Geisel e Morales Bermúdez na fronteira, em 1976. Com a Venezuela, em 1977, o presidente Pérez visitou o Brasil. Em 1978, Geisel foi ao México.

Com relação a outros temas de interesse, na reunião de consulta de chanceleres americanos de 1974, o País não apoiou à suspensão de sanções a Cuba. São criados o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA, 1974) e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA, 1975). Na VIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em 1976, é descartada a ideia de se criar um organismo internacional para a região.

h) Reconhecimento diplomático da República Popular da China

O reconhecimento diplomático da RPC pelo Brasil foi um dos episódios mais marcantes do governo Geisel. Ele demonstra o ímpeto do PRE e expressa um momento de "globalismo hobbesiano", em oposição aos "americanismos", "ideológico" e "pragmático", dos governos anteriores, segundo a reflexão de Letícia Pinheiro para explicar o lugar do Brasil no mundo[52]. Quanto ao episódio, para além dos elementos de natureza internacional (o sistema) e doméstico (o Estado), Pinheiro salienta o processo burocrático e as personalidades (o homem) do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira, pois é na arena decisória[53] onde as mudanças ocorrem

[52] Em "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea" (2000), Letícia Pinheiro apresenta o "americanismo" e o "globalismo" como as duas principais linhas de pensamento, para compreensão as transformações da política externa brasileira e a consolidação da identidade internacional do Brasil, cuja principal diferença está na proximidade com a potência hegemônica vigente. O "americanismo" seria o paradigma que coloca os EUA em posição central na política externa brasileira, no qual a aproximação com o *hegemon* garantiria maior acesso aos recursos de poder. Já o "globalismo" se conformaria como contraposição ao primeiro, por dar ênfase ao processo de diversificação das relações do Brasil visando à maximização do poder e do prestígio internacional do País. O "americanismo" pode ser dividido em dois: um "ideológico", construído principalmente pela convergência de princípios ideológicos; e o "pragmático", construídos pelo interesse no aproveitamento de possibilidades e oportunidades de aliança, com uma natureza puramente prática e instrumental. Quanto ao "globalismo", também são identificados dois processos com naturezas diferentes: o "hobbesiano", que sustenta um sistema internacional anárquico, justificando a autoajuda; e o "grotiano", que, apesar da anarquia, pressupõe ainda sua normatividade e os Estados não buscam apenas ganhos relativos, mas também absolutos, não se submetendo apenas às regras de prudência e conveniência, mas também à moralidade e à lei. Dessa forma, para Pinheiro, a política externa durante o regime militar viveu o "americanismo ideológico" entre 1964-1967, o "americanismo pragmático" entre 1967-1974 e o "globalismo hobbesiano" de 1974 até o fim do regime.

[53] "Para se efetivar uma mudança na política externa de um governo, os agentes devem necessariamente atuar no processo decisório. O processo de formulação das decisões pode, por si só, obstruir ou facilitar a mudança", citando Charles F. Hermann, "*Changing course: When governement choose to redirect foreign policy*", *International Studies Quaterly*, 34, 1990, p.13.

de fato[54]. Trata-se de um evento de mudança de paradigmas, que seguiu processo decisório particular, cujos efeitos repercutiram no plano externo e interno na época, e ainda se manifestam nos dias atuais.

Em termos de conjuntura internacional, o reatamento Brasil-RPC foi influenciado pela reversão das políticas externas da China e dos EUA, entre si e com relação à URSS[55]. Além disso, o I Choque do Petróleo (1973), deflagrado poucos meses antes do início do governo Geisel, e a recessão internacional impunham novas demandas de política econômica ao Brasil, resumidas no imperativo da manutenção do desenvolvimento, o que implicava redirecionamentos da política exterior. Optou-se pela diversificação de mercados (facilitado pela *détente*), pela continuação da política de industrialização por substituição de importações e pela intensificação de empréstimos internacionais (viabilizado pelo grande volume de capital disponível no mercado financeiro e o interesse em reciclar petrodólares, de modo que o governo brasileiro logrou manter o balanço de pagamentos artificialmente saudável por certo período).

Outros interesses de ordem política, em termos de projeto de inserção e de debates internacionais, aproximavam Brasil e China, apesar das diferenças ideológicas. O PRE, embora não fosse um projeto terceiro-mundista, tinha como um dos traços principais o estreitamento de relações Sul-Sul de modo a fortalecer a posição do País no diálogo Norte-Sul em bases bilaterais – o que ressoava com a estratégia da RPC de relativa independência das superpotências e aproximação com os países menos desenvolvidos. Além disso, o papel político-estratégico da RPC no sistema internacional sinalizava um potencial aliado em questões de grande importância para a

---

[54] Em “Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão”, Pinheiro apresenta elementos de análise sobre as variáveis “sistema internacional” e “Estado nação”, mas concentra seu trabalho sobre as variáveis “Estado-nação” e “burocracias”. Trata-se de uma proposta de aplicação prática de análise de relações internacionais em níveis de imagem, conforme teoria formulada por Kenneth Waltz em *Man, the State, and War: a theoretical analysis* (1959).

[55] Quanto à China, a crescente deterioração das relações com Moscou, intensificada pela invasão de Praga em 1968 e pelos conflitos fronteiriços em 1969, levou ao estreitamento das relações com os EUA, para conter as ameaças expansionistas soviéticas e, assim, recompor o equilíbrio regional. Além disso, a concretização dos planos de modernização da economia chinesa dependia do alagamento das relações do país com o resto do mundo. Quanto aos EUA, a melhora das relações com a RPC também tinha a URSS como alvo: o cisma sino-soviético e uma aproximação EUA-RPC serviria de pressão sobre a URSS no sentido de cooperar com os planos de *détente*. Para tanto, a chamada doutrina Nixon foi fundamental: formulada em discurso presidencial, em julho de 1969, na Ilha de Guam, estipulava uma nova política dos EUA para a Ásia, com acenos para o fim da intervenção no Vietnã. Após período de iniciativas de ambas as partes, em fevereiro de 1972, durante a visita do presidente Nixon a Pequim, foi assinado o Comunicado de Shangai, no qual se reconheciam diferenças sobre questões ideológicas, o *status* de Taiwan e outros temas, e se reafirmava uma política conjunta de oposição a tentativas de hegemonia na região. Por cerca de sete anos, as partes procuraram cumprir tais promessas, no sentido de chegar a um ponto ótimo para a normalização das relações diplomáticas, finalmente alcançadas em janeiro de 1979.

política externa brasileira: questão nuclear[56], direito do mar[57], meio ambiente[58], direitos humanos[59] e economia[60].

A decisão em favor do restabelecimento das relações diplomáticas com a RPC foi tomada por Geisel – antes mesmo da posse, que ocorreu em 15 de março de 1974 – em consultas com o então embaixador brasileiro em Buenos Aires, seu futuro chanceler, Azeredo da Silveira (sobre os antecedentes do relacionamento do Brasil com a China, ver subseções específicas em seções anteriores deste tópico). Essas conversas datam de fins de 1973 e início de 1974, quando Silveira foi chamado pelo recém-eleito presidente para conversar em seu escritório, nas quais as linhas gerais do PRE teriam sido delineadas. Matias Spektor salienta que as questões de política externa no governo Geisel eram discutidas previamente entre presidente e chanceler "em conversas pessoais e mediante um intenso sistema de consultas sistemáticas"[61]. As posturas eram decididas caso a caso sob a direta supervisão do ministro e decisão final do presidente. Nesse sentido, Pinheiro destaca que, ao chegar ao Brasil para assumir a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 8 de abril de 1974, Saraiva Guerreiro foi informado pelo chanceler de que já se decidira pelo reatamento de relações com a RPC em bases não sujeitas a variações.

A primeira manifestação oficial explícita de um representante da RPC no sentido de obter o reconhecimento brasileiro data de março de 1974. Numa festa na embaixada da Grécia em Moscou, o representante chinês afirmou o interesse da RPC em expandir suas relações com o Brasil para além do campo comercial. Em resposta, o governo brasileiro autorizou a ida a Pequim e a Cantão de um grupo de representantes oficiais, incluindo o chefe da Divisão de Ásia e Oceana do Itamaraty, conselheiro Carlos Antônio Bettencourt Bueno, para acompanhar uma missão comercial dirigida por Giulite Coutinho, de 10 a 15 de abril. Nela, seguindo instruções que datam de 2 de abril, o conselheiro transmitiu convite oficial para uma missão comercial chinesa visitar o Brasil, com a sugestão de inclusão de um representante oficial da Chancelaria para exame de interesses comuns. A resposta chinesa foi positiva, como esperado, conforme sua estratégia de

---

[56] A posição da China era praticamente idêntica à do Brasil, apesar da capacidade nuclear chinesa desde 1964: a RPC se recusava a assinar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), pois o acordo visava o desarmamento dos países não nucleares sem a contrapartida de desnuclearização dos demais; e defendia a tese de *nuclear-free zone*.

[57] A RPC apoiava a posição de vários países da América Latina pela extensão do mar territorial para 200 milhas.

[58] Foi significativo o apoio da RPC, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH, Estocolmo, 1972), em favor da tese de que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento se originavam do subdesenvolvimento econômico e contra a alegação de que o crescimento populacional, por si só, seria uma causa da degradação ambiental.

[59] A RPC recusava-se a apoiar resoluções na ONU em favor da proteção de direitos humanos no Chile, devido a seus próprios problemas internos e ao esforço de manter bom relacionamento com o governo Pinochet (relações diplomáticas reatadas em 1970), o que beneficiava indiretamente o Brasil.

[60] Houve encontro de posições nos debates por uma nova ordem econômica internacional: na VI Sessão Especial da AGNU (1974), a RPC apoiou propostas de redistribuição global de recursos econômicos, de formação de organizações econômicas regionais relacionadas a produtos primários, de imposição de restrições e/ou nacionalizações de multinacionais, de adoção de políticas de controle de recursos marítimos, de estabilização de preços de produtos do Terceiro Mundo, de adoção de novos métodos para renegociação de dívidas externas, etc.

[61] "Além da riqueza das informações escritas que Silveira encaminhava a Geisel, sabe-se que tanto o Gabinete do chanceler quanto a sua casa contavam com uma linha telefônica exclusiva da qual apenas o presidente tinha o número e que não fazia parte da rede de telefones do Palácio do Itamaraty. *Depoimento*, cassete n. 1, lado B, 1 maio 1979. Note-se também que o número de horas de despacho dedicadas por Geisel a Silveira supera amplamente as do segundo colocado no ministério, o ministro da Justiça, Armando Falcão. Geisel despachou aproximadamente 230 horas com Silveira ao longo de seu mandato, contra 186 com Falcão. FALCÃO, Armando. *Geisel: do tenente ao presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992, p. 251". SPEKTOR, Matias. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979).*

normalizar relações com a comunidade internacional. Desse modo, passou-se à organização da visita de missão comercial chinesa, que chegaria ao Brasil em 07 de agosto de 1974[62].

Data de 09 de abril a exposição de motivos do chanceler ao presidente com a sugestão do reatamento. O intervalo entre as datas das instruções e da exposição de motivos não deve ser interpretado como uma suposta autonomia decisória do Itamaraty sobre o tema. Haja vista a impossibilidade de semelhante atitude sem consulta prévia ao presidente, o mais provável é que nas conversas prévias da dupla Geisel-Azeredo da Silveira, além da decisão em si, também foi definida a necessidade de formulação de documentos de natureza expositiva com vistas à obtenção do endosso dos demais membros do governo, sobretudo dos elementos mais conservadores. Tendo-se, portanto, anteriormente formulado a decisão, procurava-se legitimá-la através de mecanismos formais da arena decisória e de meticulosa estratégia de convencimento.

Nesse momento, cria-se, sob coordenação do Ministério das Relações Exteriores, um grupo interministerial de trabalho para recolher subsídios, opiniões e dados estatísticos que subsidiariam uma melhor apreciação da conveniência do reatamento com a China. A preocupação de se criar um terreno favorável à implementação da decisão levou a uma maior ênfase de aspectos de natureza econômica relacionados ao reatamento. Nesse sentido, o setor empresarial nacional contribuiu com forte incentivo para a aproximação do Brasil com a RPC: argumentava-se pela busca de novos mercados externos, o que convergia com a política do governo de incentivo às exportações, e que a manutenção de relações estritamente comerciais com a China constituía elo muito fraco para a defesa de interesses brasileiros. Deve-se sublinhar, também, o papel do Itamaraty no sentido de esclarecer as novas circunstâncias em que a China se encontrava no sistema internacional aos tomadores de decisão, sobretudo os militares, através de conferências na Escola Superior de Guerra e de artigos publicados na revista do Clube Militar.

Somando-se à exposição de motivos do chanceler ao presidente e ao relatório produzido pelo conselheiro Bettencourt Bueno após sua volta da China, o presidente se dirigiu ao Conselho de Segurança Nacional (CSN)[63], através de expediente enviado pela sua Secretária-Geral, no sentido de obter a confirmação de sua decisão em favor do reatamento, em maio de 1974. Todos os ministros militares manifestaram-se contra o restabelecimento de relações com a RPC. Diante disso, Geisel procurou convencê-los a apoiá-lo através do envio de um emissário[64], e logrou reverter cinco dos sete votos dos ministros militares. A decisão, portanto, não obteve o consenso dos militares: o então ministro do Exército, general Sílvio Frota, e um segundo representante militar[65] insistiram em se opor à decisão.

Comenta-se que ao receber a negativa desses dois militares, "o presidente Geisel instruiu o chefe do Gabinete Militar a lhes dizer que não estava perguntando a sua posição, mas apenas mandando-os assinar a ata de uma suposta reunião do CSN que teria aprovado a decisão em favor

---

[62] A missão contou com doze representantes, incluindo o chefe da missão, o vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, cuja assinatura figura como parte da RPC no Comunicado Conjunto de Estabelecimento de Relações Diplomáticas de 15 de agosto de 1974, celebrado em Brasília no contexto da visita dessa missão.

[63] O CSN era um plenário onde tinham assento todos os ministros de Estado, o vice-presidente da República, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Dispunha de uma Secretaria Geral, ocupada pelo ministro da Casa Militar, que realizava estudos, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional, com poder de requisitar serviços de quaisquer órgãos da administração pública. No tempo de Geisel, contava com sete ministros militares no total e aproximadamente 130 funcionários, dos quais apenas 26 eram especialistas em suas áreas de atuação.

[64] Muito provavelmente o então chefe do Gabinete Militar, general Hugo de Abreu.

[65] Sua identidade não é consensual: há quem aponte o então ministro da Marinha, Azevedo Henning; ou o chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, brigadeiro Paulo Ribeiro Goncalves; ou o chefe do Estado-Maior do Exército, general Fritz Manso; ou ainda o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Antônio Jorge Corrêa.

do restabelecimento de relações com a RPC"[66]. Outro relato afirma que em reunião com os chefes militares, "o presidente mostrou-lhes que o fato de a China ser um país comunista não era argumento suficiente: 'Se vocês querem ser coerentes, então vamos cortar relações com a Rússia e vamos nos isolar, vamos virar mesmo uma colônia dos EUA'"[67]. Segundo outro, "em uma conversa com alguns de seus camaradas mais influentes, o general Geisel precisou dar um de seus famosos socos na mesa e terminar a conversa: 'Eu não estou aqui para pedir licença, mas para comunicar aos senhores que o Brasil vai estabelecer relações com a China comunista'"[68].

Pinheiro sublinha que, "embora não haja uma versão precisa a respeito de como efetivamente se chegou, ou ainda, se forjou o consenso, todas as versões conhecidas indicam que o que estava em pauta não era uma consulta ou uma avaliação da posição dos membros do CSN, mas pura e simplesmente o endosso de uma decisão tomada tempos atrás". Não foram, portanto, os membros do CSN, com base na Doutrina de Segurança Nacional, que definiram essa mudança na política externa brasileira: essa consulta foi, em verdade, um elemento de ritualização burocrática[69] para uma decisão que já havia sido definida anteriormente e que inaugurou o PRE de Geisel. De todo modo, é interessante observar que esse procedimento de consulta *a posteriori* parecia ser bastante comum durante o governo Geisel e que o PRE foi mais uma das ferramentas utilizadas pelo governo para ganhar controle sobre as facções militares rivais e angariar apoios da opinião pública nacional.

Ao fim e ao cabo, o governo brasileiro decidiu restabelecer relações diplomáticas com a China[70]. O Comunicado Conjunto foi assinado em Brasília, em 15 de agosto de 1974, pelo ministro das Relações Exteriores brasileiro, Azeredo da Silveira, e pelo vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen-Chieh, e divulgado pela imprensa no dia seguinte. Em vigor, o documento constitui a base do relacionamento diplomático entre Brasil e China até hoje. No primeiro parágrafo, os governos manifestam a decisão estabelecer relações diplomáticas em nível de embaixada a partir daquela data. No segundo, o governo do Brasil reconhece a RPC como o único governo legal da China, ou seja, a única e legítima representante do povo chinês, e o governo da China reafirma que Taiwan é parte inalienável do território da RPC, tomando nota o Brasil dessa posição. No terceiro, são apresentados os princípios para o desenvolvimento de relações amistosas entre os países, baseados nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica elaborados pela diplomacia chinesa: respeito recíproco à soberania e à integridade territorial; não agressão; não intervenção nos

---

[66] Entrevista de Walder de Góes para Letícia Pinheiro, Distrito Federal, 19/11/1991.
[67] Maria Celina d'Araujo e Celso Castro (orgs.), *Ernesto Geisel*, p. 364.
[68] Caderno de Política Externa, Jornal da Tarde, 30/01/1979.
[69] Segundo Walder de Góes, "a audiência dos membros do CSN, em geral, apenas ritualiza[va] decisões pessoais do presidente". Segundo Spektor, "a importância desse mecanismo era a de dar forma às decisões presidenciais, prover explicações causais para as mesmas e legitimá-las face ao grande número de agências do aparelho de Estado. As decisões ganhavam uma camada protetora que as impermeabilizava diante das críticas da 'linha dura' e de setores do Itamaraty, preservando a imagem pessoal de Geisel contra eventuais ataques da imprensa". Apesar desses aspectos, Pinheiro ressalva que "com relação a determinadas áreas preservou-se seu papel decisório por excelência. Este era o caso, por exemplo, da venda de armas, na qual o CSN detinha sem dúvida a última palavra".
[70] O Brasil foi 102º país do mundo a estabelecer relações diplomáticas com a RPC. Tomaz Mefano Fares ressalta que o "cenário internacional cenário abriu terreno para que, logo após o reconhecimento diplomático do país pelo governo chileno de Salvador Allende em 1970, outros governos da América Latina – grande parte, ditaduras impopulares – decidirem fazer o mesmo, a começar pelo Peru, em 1971, seguido por México, Argentina, Guiana e Jamaica, em 1972, e Venezuela e Trinidade e Tobago, assim como o Brasil, em 1974. (...) Este comportamento retardatário reflete um conservadorismo brasileiro expresso em alguns outros momentos, como, por exemplo, no envio precoce de embaixador à representação diplomática em Taipei, ou no afinco em votar contra a representação da RPC na ONU". *A diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949-1974)*, p.18-19.

assuntos internos de um dos países por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas; e coexistência pacífica. Finalmente, no quarto e último parágrafo, concordam em trocar embaixadores o mais breve possível, e a prestar mutuamente toda a assistência necessária para as respectivas instalações.

O acordo para a instalação e o funcionamento das Embaixadas foi assinado no dia 28 de novembro de 1974, e a Embaixada brasileira em Pequim foi inaugurada em 20 de janeiro de 1975[71]. Esse acordo reafirma os princípios de igualdade de tratamento, de reciprocidade e de consulta amistosa, a fim de garantir assistência e segurança para as embaixadas e seu pessoal. No documento, as partes estipularam o número máximo de 45 funcionários. Preconizou-se também a facilitação de comunicação entre governos e embaixadas, com atenção aos regulamentos dos governos locais, considerando-se sempre a reciprocidade e a não discriminação. O primeiro diplomata escolhido para representar o Brasil na Embaixada em Pequim foi Aluísio Napoleão, que lá se instalou em 02 de abril de 1975. Consequentemente, as relações diplomáticas com Taiwan e a embaixada em Taipei[72] foram encerradas, enquanto as relações consulares e as negociações comerciais foram preservadas[73].

Não obstante o interesse dos parceiros, as relações caminharam lentamente nos primeiros anos após o reatamento diplomático, o que constituiu "fase embrionária", segundo Danielly Silva Ramos Becard[74]. Na China, mudanças políticas internas a partir da morte de Zhu Enlai e Mao Zedong (1976)[75] e as necessidades de reforma econômica e de melhorias de infraestrutura foram fatores limitantes do aprofundamento da cooperação bilateral, assim como as distâncias físicas e culturais e a persistência de incipiente conhecimento das realidades nacionais contribuíram para a falta de entendimento mútuo. Na década de 1980, as relações ganham maior relevo, como resultado do empenho brasileiro[76] e dos efeitos de novos acordos para superação dessa fase embrionária, como demonstrado pela maior frequência de missões[77].

Foi após a assinatura do primeiro Acordo Comercial (1978)[78] que o comércio bilateral foi ampliado significativamente. Até 1972, o comércio entre o Brasil e a RPC era extraoficial e seu

---

[71] *Legações e embaixadas do Brasil*, Brasília: FUNAG, 2021.

[72] Desde 23 de novembro de 1971, o Brasil não apontou mais embaixadores para a embaixada em Taipei, que passou a ser dirigida por encarregados de negócios, cuja missão foi encerrada definitivamente em 16 de setembro de 1974.

[73] Acordos comerciais e negociações de empresas brasileiras com as de Taiwan continuaram a valer mesmo que o fim das relações diplomáticas, conforme previsão em tratado comercial.

[74] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, capítulo 1.

[75] Nos primeiros anos da parceria, o poder na RPC ainda não havia sido consolidado pela facção em ascensão, liderada por Deng Xiaoping, que só consegue reverter de fato a situação em 1976, ano da queda do chamado Bando dos Quatro na China. Nesse ano, a corrente de comércio Brasil-China foi a mais baixa da história das relações diplomáticas formais entre os países. Já em 1977, ultrapassou a marca de US$ 150 milhões.

[76] Em 1977, houve a visita à China do presidente da Fundação de Comércio Exterior, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, e a participação de uma delegação brasileira na Brasil *Export* 77, em São Paulo.

[77] Em 1978, duas missões brasileiras visitam a China: uma chefiada pelo embaixador Tarso Flecha de Lima, com participação da Vale e da Petrobras e outra chefiada pelo ministro da Fazenda, Shigeaki Ueki. Em 1979, ocorrem visita ao Brasil do vice-primeiro-ministro do Conselho de Estado da China, Kang Shien, duas missões comerciais brasileiras à China, lideradas pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia, além de visita de empresários brasileiros, sob coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira de Exportadores (AEB).

[78] Com apenas 11 artigos, o acordo foi assinado em 07 de janeiro de 1978. Como base, ressaltam-se três princípios que já constavam no comunicado conjunto de 1974: o fortalecimento da amizade, benefícios recíprocos em caráter de igualdade. O Acordo vigoraria por três anos a partir da assinatura, podendo ser renovado a cada ano. Entre os artigos,

volume, irrisório, sendo que na década de 1950 não ultrapassava US$ 8 milhões; a corrente de comércio, que em 1974 foi de US$ 19,44 milhões, ultrapassou US$ 202 milhões em 1979, com superávit brasileiro, apesar do aumento das importações brasileiras de produtos chineses. Dentre os produtos que o Brasil exportou à China no período da segunda metade da década de 1970, 50% das exportações foram de algodão, açúcar, semente e farelo de soja. Quando às importações provenientes da China, de 1974 a 1977, os elementos químicos e produtos farmacêuticos equivalem a mais de 67% das compras brasileiras e, a partir de 1978, o petróleo passou a representar mais de 95%[79].

i) Temas multilaterais

O Brasil adere ao Tratado da Antártida em 1975 e, no mesmo ano, condena na ONU a invasão da Indonésia ao Timor-Leste. Em 1977, para defender-se de crítica, o País é eleito para um assento na Comissão de Direitos Humanos. Ainda no âmbito onusiano, participa, em 1978, da Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.

---

destacam-se o incentivo ao comércio entre os dois países, o interesse pelo equilíbrio na balança, o caráter de nação mais favorecida, mercadorias com preços comparáveis no mercado, moedas conversíveis, o esforço em aumentar, sem que houvesse prejuízo, o comércio de manufaturados e semimanufaturados, criação de feiras e exposições para desenvolver o comércio, criação de uma comissão mista que se reunisse a cada dois anos para analisar seus resultados e cumprimento, que o que fosse firmado a partir dele continuasse a valer mesmo que o Acordo fosse encerrado e, ainda, que o acordo não influiria em medidas restritivas que as partes venham a tomar para a proteção nacional, da saúde pública, do patrimônio histórico cultural e a sanidade da fauna e flora (não interferência em assuntos internos).

[79] BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008, p.76.

X. Governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A política externa dos governos Figueiredo e Sarney foram ambas marcadas por condicionantes econômicos, durante o que ficou conhecido como “década perdida”. Empossado em 1979, João Figueiredo herdou grave crise econômica, com aumento da insatisfação das classes trabalhadoras, ilustrada pelas primeiras greves na região do ABC paulista, região de maior concentração industrial do País. A relevância do pleito econômico, inicialmente concentrado em reajustes salariais, explicitou-se pela ampliação da pauta dos trabalhadores, que passaram a exigir mudanças políticas. O problema econômico herdado por Figueiredo era de extrema gravidade, proveniente do esgotamento do padrão de financiamento adotado pelo País no marco do II PND de Geisel, calcado nos juros internacionais baixos e na abundância de capitais, dentro do que se convencionou chamar de “reciclagem dos petrodólares” do Oriente Médio.

Esse padrão sustentou o grande crescimento vivido pelo Brasil na década de 1970, mas viria a sofrer duro golpe pela conjunção de vários fatores, como o fim da bonança dos petrodólares, na esteira do segundo choque do petróleo de 1979 e de fatos como a Revolução Islâmica no Irã, além de medidas como o aumento dos juros dos Estados Unidos (EUA) por decisão do *Federal Reserve* (FED, o banco central norte-americano). Como os financiamentos brasileiros haviam sido contraídos em dólar e com juros pós-fixados, o aumento dos juros internacionais fez com que a dívida externa ascendesse de forma explosiva. A crise da dívida levaria a grave retrocesso econômico do Brasil durante toda a década de 1980, com impacto substancial nas relações comerciais do País e na estabilidade macroeconômica. No meio do mandato de Figueiredo, houve mudança de estratégia na negociação da dívida, que deixou de ser negociada com credores e passou a ser discutida com atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI) enquanto mediador/avalista, o que contribuiu para o quadro de recessão.

Politicamente, ao longo do governo de Figueiredo, houve progressiva perda da legitimidade social do regime militar, que passaria por desgaste político. Ainda assim, isso não impediu ameaças de retrocesso por conta da radicalização de setores das Forças Armadas que tentaram barrar o processo de redemocratização. Embora o AI-5 já não estivesse vigente sob Figueiredo, radicais ligados ao aparato repressor promoveram atos terroristas, a exemplo do atentado malogrado ao Riocentro; no fim, à sua maneira, Figueiredo conseguiria conter os radicais.

Quanto às questões políticas relacionadas aos setores da sociedade civil, há ligação intrínseca entre a crescente insatisfação dos trabalhadores e, à medida que o movimento grevista encabeçado por setores fabris do ABC paulista, a exigência de mudanças políticas e a abolição do controle governamental sobre os sindicatos, além de reivindicações como o retorno do direito de greve e a livre negociação com empregadores. Apesar da pesada repressão do governo aos movimentos, era cada vez mais difícil manter sob rígido controle estatal e policial os sindicatos e impedir a reorganização da classe trabalhadora. Com isso, em conjunto à crise econômica vivida, a condução da política externa era vista por setores governamentais como forma de suavizar a imagem de um regime que, aos olhos da comunidade internacional, era cada vez menos percebido de forma positiva.

b) A política externa do governo Figueiredo

Boa parte da política externa conduzida pelo chanceler Saraiva Guerreiro foi condicionada pelo ambiente político, seja doméstico ou internacional. No governo Figueiredo, a política externa brasileira deu ênfase à convivência harmoniosa, tendo como norte o legado de Rio Branco; internamente, a conjuntura política era favorável, com o início dos debates sobre redemocratização, a revogação do AI-2 e o retorno de exilados políticos.

A "diplomacia do universalismo" aprofundou o pragmatismo e buscou a diversificação de parcerias, guiada pelo espírito da boa convivência internacional e fundamentada em princípios das Nações Unidas, como a não intervenção e a autodeterminação dos povos. Objetivos da diplomacia brasileira incluíam a democratização de decisões multilaterais, a ênfase na ideia do Brasil enquanto "país-ponte" entre o Norte e o Sul, e a cooperação como caminho para reduzir o fosso entre os países do Norte e do Sul quanto ao desenvolvimento.

Com Figueiredo, um novo tipo de relações internacionais assumiu protagonismo no País: a diplomacia presidencial, guiada pelo voluntarismo do presidente. Na primeira metade da década de 1980, a política externa brasileira mostrou resquícios de terceiro-mundismo, como comprovam as aproximações com China, Líbia e Iraque; houve aumento da vertente latino-americana dentro da cooperação Sul-Sul; enquanto a América do Sul e o hemisfério ganharam espaço no debate político brasileiro.

Com a Argentina, houve redefinição das relações, que entravam em um estágio de cooperação que se revelaria efetivo para na construção de sua estabilidade estrutural, como mostram episódios como os acordos relativos ao uso pacífico da energia nuclear e a "neutralidade imperfeita" pró-Argentina na Guerra das Malvinas, em 1982.

Entre os episódios de destaque na América do Sul durante o governo Figueiredo, estão as visitas pioneiras do presidente. No Paraguai, Figueiredo esteve em Assunção em abril de 1980, visita na qual foram debatidos temas como interconexão ferroviária, contratos de interligações elétricas e relíquias da guerra do Paraguai; no mesmo ano, houve o anúncio da inauguração de Itaipu, embora a usina só tenha iniciado suas operações em 1984. Na Bolívia, Figueiredo visita Santa Cruz de la Sierra em fevereiro de 1984, onde discute temas como dificuldade na integração física, sobretudo com o impacto da crise financeira. No Chile (1980), Figueiredo viaja a Santiago; na parte política, evita posicionar-se de forma contrária à ditadura de Pinochet (defesa do princípio não intervenção), e firma nove acordos de cooperação. Com o Peru, há troca de visitas entre González Bermúdez e Figueiredo, em 1981, com ambos os países em contexto de abertura; ambos os presidentes estabelecem diálogo sobre possível exploração de petróleo e há declaração de intenções de cooperação no uso pacífico da energia nuclear. Com o Equador, em fevereiro de 1982, Figueiredo recebe visita de Osvaldo Hurtado e discute temas como o aproveitamento da região amazônica e a coordenação para exploração e produção do petróleo equatoriano. Figueiredo visita Bogotá em março de 1981. Na ocasião, entre outros tópicos, Brasil e Colômbia firmam acordo para uso pacífico de energia nuclear e discutem temas como cooperação amazônica, prevenção do tráfico de drogas e o Convênio Internacional do Café. Na Venezuela, uma democracia, Figueiredo faz sua primeira visita em novembro de 1979. Em âmbito sul-americano, há a décima-primeira Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Prata, em 1980, para discussão das realizações do Acordo Tripartite; quanto ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), é firmada a Declaração de Belém na Primeira Reunião de Chanceleres do TCA.

Na América Latina, o cenário se mostrou favorável à integração entre os países: o Tratado de Montevidéu (1980) estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI),

enquanto o Grupo de Contadora e seu Grupo de Apoio indicavam posições concertadas dos países da região contra intervenções dos EUA na América Central; também se destaca o Consenso de Cartagena e o uso de articulações multilaterais como forma de ampliar poder de barganha. Em 1984, Baena Soares é eleito, por unanimidade, Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). No mesmo ano, a Assembleia Geral da OEA é realizada em Brasília, com adoção de Carta de Brasília, sobre o revigoramento do papel da organização. A primeira viagem oficial ao exterior empreendida por Figueiredo tem como destino a Venezuela, e é a primeira viagem de um presidente brasileiro ao país. A visita é reciprocada em 1981. Em visita ao Paraguai (1980), Figueiredo debate interconexão ferroviária, interligações elétricas e relíquias da guerra. Há, na mesma visita, o anúncio da inauguração de Itaipu, que começa a funcionar em 1984. No Chile (1980), o presidente firma acordos de cooperação e evita posicionar-se sobre o regime de Pinochet. Com a Colômbia, em 1981, há troca de visitas, nas quais são debatidas a cooperação amazônica, a prevenção ao tráfico de drogas, o café, e é firmado acordo sobre uso pacífico de energia nuclear. Também em 1981, com o Peru, é assinado acordo de cooperação e ocorre diálogo sobre a exploração de petróleo e o uso pacífico de energia nuclear. O Brasil recebe visita do presidente peruano nos anos de 1981 e 1984. Em 1983, Figueiredo realiza visita de Estado ao México, a qual é reciprocada pelo presidente mexicano, que vem ao Brasil em 1980 e em 1984, onde assina acordos de cooperação. Em visita à Bolívia (1984), o presidente brasileiro discute integração física. Quanto ao Equador, o país não recebe visita de Figueiredo, mas o presidente equatoriano, Osvaldo Hurtado, visita o Brasil em 1982, para a discussão sobre o aproveitamento da Amazônia e a exploração de petróleo. O País também recebe visita do presidente do Uruguai em 1984.

Em 1980, ocorre a I Reunião de Chanceleres dos Países-Membros do TCA, onde é adotada a Declaração de Belém. No mesmo ano, estabelece-se a ALADI, assim como mecanismo de consulta entre Brasil e Conselho Andino. Apesar das intensas trocas de visitas e de cooperação com a América Latina de forma geral, o País suspende relações diplomáticas com a Nicarágua pouco antes da Revolução Sandinista, em 1979. Em relação ao conflito entre Peru e Equador (1981), o Brasil pede cessar-fogo e medeia negociações de paz entre os dois países. Em 1981 e em 1983, o País estabelece relações com Dominica e Belize, respectivamente. Em 1982, envia missão comercial a Cuba. Em 1982, Saraiva Guerreiro visita Guiana e Suriname. No mesmo ano, o presidente da Guiana visita o Brasil e assina tratado de amizade e cooperação. Em 1983, ocorre a Missão Venturini ao Suriname, com o objetivo de evitar a "cubanização" do país. Vale ressaltar, também, em relação à América Latina, a importância do Consenso de Cartagena (1984) para a coordenação regional permanente na questão da dívida externa, assim como a aprovação da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, em 1984.

Outra prioridade relacionada ao terceiro-mundismo na gestão Saraiva Guerreiro foi o continente africano: já em 1979, missão chefiada pelo secretário-geral João Baena Soares foi enviada a Guiné-Bissau e a Cabo Verde, iniciativa de cunho mais diplomático do que econômico, o que indicava que a África (e, dentro dela, a África lusófona) estava entre as prioridades do Brasil. Para o restante do continente, havia interesse econômico, com a prospecção de mercados, vistos como opções de destinos para exportações de produtos brasileiros, diante do fechamento dos mercados industrializados. Em relação ao restante do continente, o interesse do governo brasileiro era o de prospectar mercados, vistos como opções de destino para a exportação dos produtos nacionais, diante do fechamento dos mercados industrializados.

Havia esperança de que o mercado externo pudesse atuar como esteio do "milagre brasileiro" – e o comércio com países em desenvolvimento tinha fundamento prático para o Brasil:

a participação desses países na balança comercial brasileira subiu de 9% em 1960 para 40% em 1980, com boa parte do fluxo exportador sendo composto de manufaturas, o que contrastava com a exportação de produtos primários às nações desenvolvidas. O Brasil, assim, buscava reduzir uma dependência já excessiva em relação aos países industrializados em um contexto no qual os EUA, ainda com Carter, adotaram estratégia de aliança preferencial com Japão e Europa Ocidental e marginalizaram o mundo em desenvolvimento.

Também como consequência do voluntarismo e da diplomacia presidencial de Figueiredo, o Brasil oficializou suas primeiras visitas presidenciais ao continente africano em 1983 (Nigéria, Senegal, Argélia, Cabo Verde e Guiné-Bissau, além de visitar o Marrocos em 1984) e recebeu visitas dos presidentes de Zâmbia (1979), Guiné (1980), Mali (1981), Congo (1980) e Ruanda (1980); foram estabelecidas relações diplomáticas com Zimbábue, Burundi, Congo e Ruanda (1980); além disso, o País passou a defender mais abertamente valores como equidade, respeito mútuo e vantagens recíprocas na relação com a África, que seria destino de intenso intercâmbio econômico e comercial. Malgrado temores de setores ocidentalistas de que eventual isolamento do regime do *apartheid* da África do Sul poderia afastar os EUA, o governo brasileiro viria a adotar postura mais firme contra os sul-africanos, a exemplo do apoio expresso à independência da Namíbia, que garantira a simpatia dos países da África Austral; em 1982, a primeira reunião da Comissão Mista indicou o aumento da cooperação técnica com Angola.

Com a China, em 1982, o chanceler Saraiva Guerreiro visita o país e assina acordo de cooperação científica e tecnológica. Em 1984, em comemoração aos dez anos de relações diplomáticas, Figueiredo realizou a primeira visita presidencial à China, onde discursou em favor de explorar as faixas de convergência e as afinidades existentes entre os dois povos e buscou aproximação comercial, com uma comitiva na qual estavam presentes grandes empresários, e logrou firmar cooperação em temas como o uso pacífico de energia nuclear e acordos bilaterais. Ainda em 1984, o chanceler chinês Wu Xuegian vem ao Brasil (com assinatura de acordos bilaterais para a criação de consulados em São Paulo e em Xangai), e é assinado acordo de cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear entre os dois países. Em 1985, ocorre visita do primeiro-ministro chinês Zhao Ziyang, com assinatura de Memorando de Entendimento relativo a consultas sobre assuntos de interesse comum e Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, além de dois protocolos de cooperação.

Com o Japão, o atual imperador japonês Naruhito, então príncipe, veio ao Brasil em 1982. Em visita ao país em 1984, o presidente Figueiredo debateu questões acerca da dívida externa brasileira, buscou obter auxílio japonês em múltiplos setores e assinou o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Com a Índia, em 1984, o ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro visitou o país com a intenção expressa de tornar as relações culturais, comerciais e tecnológicas mais dinâmicas. Em seguimento à visita, acordo sobre ciência e tecnologia foi assinado em 1985.

Além disso, houve tentativa de aproximação comercial para com os países árabes, a despeito do pouco sucesso em obter financiamentos e mais petrodólares. O País se manteve neutro durante a Guerra Irã-Iraque, mas, com Bagdá, assinou um acordo de cooperação nuclear em 1980 e um protocolo de intenções comerciais em 1983; em 1984, a nomeação de um embaixador para Teerã indicava inflexão em dinâmica que, desde a década de 1970, dava preferência ao Iraque, destino de exportações brasileiras, em especial da indústria armamentista. O prolongamento da guerra com o Irã estaria afetando a economia iraquiana, e os pagamentos ao Brasil começavam a ser comprometidos, o que explica a decisão brasileira. Em 1984, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a República Árabe do Iêmen e a República Democrática Popular do Iêmen.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

As relações entre Brasil e EUA, ao longo do governo Figueiredo, foram marcadas por discrepância de posições, malgrado a serenidade no tom das relações. Quanto ao contexto internacional, é importante mencionar mudanças estruturais na virada da década de 1970 para a de 1980, com a reversão das conquistas diplomáticas da *détente*, no que Halliday chamou de "Segunda Guerra Fria".

Cervo e Bueno apontam momento de importante ruptura da política externa norte-americana, com abandono do fugaz momento trilateral, correspondente às tentativas de Nixon, Ford e, mais enfaticamente, Carter em compartilhar poder econômico com centros de poder emergentes (Europa Ocidental e Japão), para amenizar a crise da hegemonia dos EUA. O governo Reagan, nesse sentido, corresponderia à fase de recuperação da hegemonia, sob a concepção dos EUA como um país "disposto a repor sistema internacional na ordem tradicional [do pós-guerra], marcada pela ideologia bipolar, fronteiras geopolíticas e supremacia econômica e militar sobre o mundo".

É importante pontuar a política externa de Reagan, que engendrou nova cruzada anticomunista, com exemplos como o projeto "Guerra nas Estrelas", de 1983, e a invasão de Granada, no mesmo ano. Em espécie de releitura do *Big Stick*, Reagan "centro-americaniza" a política externa para a região e, apesar da retórica inflamada anticomunista, busca, de maneira às vezes forçada, a condução de negociações econômicas norteadas pelo livre comércio. A militarização engendrada nas relações entre as maiores potências impactou a periferia, que se viu vulnerável diante de países industriais avançados; a irrelevância econômica dos países em desenvolvimento era ampliada pela crise da dívida externa, que estrangulava de forma grave sua inserção internacional, cenário que afetou especialmente países como o México, o qual entrou em crise. Nesse período, o diálogo Norte-Sul foi eclipsado pelas tensões do eixo Leste-Oeste.

Nesse cenário desfavorável, o Brasil buscou manter relativa autonomia, mesmo que de forma reativa, em "parceria seletiva" com os EUA: por exemplo, negou embargos à União Soviética (URSS), preferindo adotar uma postura de distanciamento consciente; nos Jogos Olímpicos de 1980, em Moscou, Saraiva Guerreiro rejeita pedido dos EUA de boicote à competição. É possível apontar, como tentativa de convergência por parte dos EUA, visita feita por Reagan em 1982, na esteira do histórico discurso de Figueiredo na Assembleia Geral das Nações Unidas (primeiro presidente brasileiro a discursar na AGNU); na visita, foram debatidos temas como a apreensão brasileira com a situação na América Central e críticas a políticas dos EUA tidas como protecionistas; no encontro, foi acertado empréstimo de US$ 1 bilhão ao Brasil. Em 1984, o secretário de Estado George Schultz visita o Brasil e firma, junto ao País, Memorando de Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

A questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, diz respeito à gestão da dívida externa latino-americana, que era tida como impagável nas condições de então. A busca de soluções para a questão da dívida externa não era tida pelo Brasil, ao longo da década, como gesto

de confrontação, mas sim uma tentativa de mudar o foco do debate internacional – e, por conseguinte, com os EUA, sobre o problema, concebido como algo global, que afetava tanto devedores quanto credores. Em junho de 1984, representantes de vários governos latino-americanos se reuniram em Cartagena, na Colômbia: estiveram presentes os chanceleres de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela; no chamado Consenso de Cartagena, apregoou-se a criação de uma instância permanente de debate sobre dívida. O Consenso demandava, entre outros pontos: redução das taxas nominais de juros; novos créditos; redução das margens de ganhos dos bancos; fixação de proporção de exportações para pagar serviços da dívida; revisão dos critérios de condicionalidade do FMI. A reação norte-americana viria no governo Sarney, tratado na próxima seção.

Além da questão das dívidas, outro ponto central na relação entre Brasil e EUA no período diz respeito às intervenções engendradas pelos norte-americanos na América Central. Durante a primeira metade da década, houve o recrudescimento da política de viés intervencionista pelo governo Reagan (1981-1988), sobretudo em seu primeiro mandato. Dois episódios que contaram com importante envolvimento brasileiro se destacam: Suriname e Granada.

O episódio do Suriname é descrito com detalhes por Ricupero. Em abril de 1983, os EUA enviam uma "missão secreta (...), a fim de convencer o Brasil a intervir militarmente no Suriname, em operação conjunta com forças americanas e holandesas", devido ao golpe militar de Boutersee e seus vínculos com Cuba. "O governo brasileiro reconheceu a seriedade da ameaça que começava a ganhar corpo em nossa fronteira norte, mas deixou claro, desde o princípio, que preferíamos agir por nós mesmos e tentar, antes, esgotar todas as possibilidades de encaminhar uma solução pacífica. Para isso, montou-se em poucas horas operação de emergência", com o objetivo de fomentar "uma alternativa brasileira a Cuba em termos de ajuda econômica e cooperação militar." A missão brasileira, foi bem-sucedida, que contrariou o prognóstico do governo norte-americano. Ricupero salienta que "a diplomacia brasileira não se limitou a dizer não", pois ofereceu uma alternativa que "provou, de fato, com ações, não palavras, sua fidelidade sincera à tradição de quase 150 anos de abstenção de intervenções de força contra qualquer de seus vizinhos".

Menos de seis meses depois do episódio no Suriname, ainda em 1983, o governo Reagan desencadeou contra Granada a operação *Urgent Fury*, com a invasão da nação-ilha caribenha por cinco mil fuzileiros navais. A resposta imediata veio do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), iniciativa de esforços para o processo de pacificação centro-americana; o Brasil aceitaria integrar, ao lado de Argentina, Uruguai e Peru, o Grupo de Apoio a Contadora, que simbolizava o apoio de quatro importantes atores sul-americanos no debate e na busca de soluções para os problemas que colocavam em xeque a paz e a segurança da região. O padrão intervencionista dos EUA se repetiria de forma aberta ou velada em inúmeros países da América Central, como Guatemala, El Salvador e a Nicarágua sandinista.

O Brasil, embora lamentasse, no plano da retórica, o intervencionismo, evitava envolver-se na região, sob a alegação de que não dispunha de elementos de informação e de persuasão adequados. Isso mudou com a formação do Grupo de Apoio, que credenciou o País para ações mais efetivas na região, o que levaria à formação do que viria a ser chamado de "Grupo do Rio", apontado por Moniz Bandeira como "a primeira vez em que Chefes de Estado de oito países da América Latina reuniram-se e criaram organismo, não apenas sem os EUA, mas manifestamente oposto às suas políticas". Assim, o Brasil chegaria ao fim da década de 1980 desfazendo a imagem de que não se interessava pela América Latina, o que viabilizou o desempenho de papel efetivo na política regional, contrapondo-se às ingerências de Washington.

Também se deve salientar o contexto da Guerra das Malvinas, na qual o Brasil manteve uma "neutralidade imperfeita" pró-Argentina, enquanto os EUA, sob o argumento de que o primeiro ataque teria sido argentino, posicionou-se ao lado do Reino Unido durante o conflito de 1982 e não aceitou a ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Esse episódio quase levou ao cancelamento da visita de Figueiredo aos EUA, em maio de 1982; em novembro, Reagan estaria em Brasília. Exemplos da tendência pró-Argentina seguida pelo Brasil são a defesa da soberania argentina em foros internacionais, como as Nações Unidas; a representação dos interesses argentinos em Londres por meio da embaixada brasileira; a abertura de portos para reexportações argentinas, de forma a contornar embargos europeus e norte-americanos; a concessão de aviões para patrulhamento do litoral; a proibição de pouso e sobrevoo, no Brasil, de aviões britânicos com destino às Malvinas.

iii. Temas econômicos e comerciais

O governo Figueiredo reagiu às pretensões do governo Carter, que visavam à flexibilização da lei de remessa de lucros e à suspensão de entraves à participação do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro; e combateu a tentativa dos países industrializados de incluir, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o tema dos serviços, que colocaria em risco a competitividade da indústria brasileira de construção civil na África e no Oriente Médio. Em 1981, já durante governo Reagan, o Brasil voltou a conceder subsídios às próprias exportações, de forma que rompeu acordo comercial com EUA, além de promulgar a Política Nacional de Informática em 1984, cujo objetivo era estimular a produção e o desenvolvimento nacionais nesse âmbito da tecnologia e de negar-se a incluir negociações e serviços no GATT. Até o fim do mandato, a disputa entre os países carecia de definições claras: grandes multinacionais ameaçavam de forma difusa as práticas comerciais brasileiras, e tentaram mobilizar o governo Reagan a aplicar sanções mais concretas contra o Brasil, porém, sem força suficiente. A administração Reagan tentava, de início, estabelecer ambiente menos tenso nas relações, encarando os episódios como questões isoladas. O déficit comercial crescente, contudo, intensificou as pressões sobre os EUA rumo ao protecionismo e a ações mais agressivas; a indignação com a dificuldade comercial se difundiu no Congresso como consenso bipartidário e entre executivos de multinacionais e agricultores exportadores.

d) Relações com a Argentina

Vale notar, em um primeiro plano, que a relação do presidente Figueiredo com a Argentina ultrapassava a geopolítica e alcançava o plano pessoal, uma vez que o então presidente viveu naquele país quando seu pai esteve exilado, nos anos 1930. Em outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Multilateral sobre Corpus-Itaipu, que ficaria conhecido como Tratado Tripartite. O período da "instabilidade conjuntural com rivalidade", conforme classificado por Candeas, estaria superado, com a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina cada vez mais presa ao passado, e teria início nova fase, com a construção da "estabilidade estrutural pela cooperação". Segundo Candeas, a partir de 1979, promove-se a construção da "estabilidade estrutural", inicialmente pela via da cooperação e, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICE) e depois o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pela via da integração. A construção dessa estabilidade constitui a "coerência estrutural" do relacionamento – embora não siga um curso linear –, independentemente do regime político (democracia, ditadura)

ou da conjuntura econômica (inflação, estabilidade, crescimento, crise). Para ele, "os laços com o Brasil têm dinâmica própria, não subordinada à sustentabilidade política interna nem ao contexto externo global".

De acordo com Matias Spektor, a aproximação a partir do governo Figueiredo teria sido um "legado inesperado" do governo Geisel: tratar-se-ia de resultado "da conjuntura crítica que acometeu a política externa brasileira para a Argentina entre 1974 e 1979, qual fosse a sistemática ruptura dos princípios e concepções que informaram a atuação diplomática do País para o seu vizinho ao sul desde princípios do século XX. Argumenta-se que, entre 1974 e 1979, Ernesto Geisel e seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, puseram em xeque o lugar da Argentina no cálculo estratégico da política exterior brasileira, questionando a validez do típico marco conceitual do Itamaraty para orientar as relações com Buenos Aires – a cordialidade oficial". Recorde-se que, entre os pontos mais tensos do relacionamento, esteve o fechamento da fronteira entre os dois países em 1977, embora a relação sob Geisel tenha sido menos tensa do que sob Médici, porque a construção de Itaipu já era um fato consumado. Segundo Spektor, a cordialidade oficial pode ser resumida por "(a) uma postura tolerante em relação ao elevado perfil da diplomacia argentina em assuntos regionais, hemisféricos e globais, (b) a sistemática busca de faixas de cooperação com aquele país no intuito de diluir potenciais desentendimentos, (c) a inclusão da Argentina nas iniciativas internacionais do Brasil, e (d) a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington sempre que o sensível relacionamento entre as duas capitais apontasse para o confronto". O governo Figueiredo – e a chancelaria Saraiva Guerreiro – matizam essa perspectiva quanto à Argentina advinda do período anterior.

A assinatura do Acordo Tripartite, que promove a solução da questão ou do contencioso "das águas", deve ser destacada como um dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Como recorda Matias Spektor, "em 15 de março de 1979, dia da posse do presidente João Baptista Figueiredo, um encontro de alto nível entre as diplomacias argentina e brasileira selou a decisão de solucionar o contencioso pela utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata". Conforme aponta Candeas, "a posição brasileira evoluiria no sentido da acomodação. Já em 1978, o general Figueiredo afirmava que não podia admitir que um problema técnico, 'uma questão de cinco metros', ponha em perigo a amizade entre o Brasil e a Argentina. Desanuviadas as tensões e acordados os elementos técnicos que permitiriam a compatibilização de projetos hidrelétricos, ainda no final da gestão Geisel, os chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai firmam o Acordo Tripartite na cidade de Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, já na gestão do presidente Figueiredo. O instrumento estabelece que Itaipu pode operar com a flexibilidade necessária à sua melhor utilização até a totalidade de sua potência, mantendo, a jusante, caudais de água em parâmetros predeterminados. Ademais, o Acordo coordena operativamente os projetos Itaipu e Corpus, sem prejuízo ao regime dos rios e à operação dos portos". Também do lado argentino há inflexões em suas perspectivas em relação ao Brasil, em especial em razão da Guerra das Malvinas e de seu contencioso com o Chile. O contexto internacional de pressões a ambos em favor da redemocratização e, posteriormente, de restrições econômicas em razão da crise da dívida, também favoreceram a aproximação.

A assinatura do Tratado Tripartite marca, portanto, novo momento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Em 1979, a relação Brasil-Argentina dá um salto qualitativo extraordinário, o que elevou de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais. Ainda durante os regimes militares, os entendimentos alcançados em torno dos pontos de maior confrontação – Itaipu e programas nucleares – fortalecem a confiança e modificam para sempre a natureza dos laços entre os dois países: torna-se obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de

construção da estabilidade estrutural no relacionamento entre os dois países pela via da cooperação.

A assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980, durante a visita de Estado do presidente João Figueiredo à Argentina, pelo qual se criavam condições para os países tomarem conhecimento de seus programas nucleares e o qual culminaria na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC, 1991), pode ser apontada como o segundo dos elementos fundamentais para a construção da estabilidade estrutural. Conforme Candeas, "se, por um lado, a economia brasileira havia largamente superado a argentina, em matéria de desenvolvimento tecnológico, este último país mantinha vantagem em tecnologia nuclear e de foguetes". Ainda naquele momento, Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas. A aproximação de ambos em questões nucleares não era fato inteiramente novo: a atuação conjunta de Brasília e Buenos Aires fora determinante nos resultados das negociações do Tratado de Tlatelolco, entre 1964 e 1967. Embora o tivessem assinado, a Argentina ainda não o havia ratificado, e o Brasil o ratificara em 1968, mas não havia declarado dispensa dos requisitos do artigo 28, 1, para sua entrada em vigor[80]; ambos também se haviam recusado a ratificar o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), de 1968, por considerá-lo discriminatório; e a Argentina apoiou o Brasil quando das pressões dos EUA contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha. O Acordo de 1980 é um marco, porque busca colocar fim à competição entre ambos pela detenção de um armamento nuclear. De acordo com Eugênio Vargas Garcia, "o desenvolvimento autóctone na área nuclear era visto pelo Brasil e pela Argentina como elemento essencial para alcançarem a autonomia tecnológica. (...) Observa-se, assim, que a política nuclear de cada país tinha por inspiração a consolidação do poder de cada um e o consequente aumento de sua segurança". O salto qualitativo no relacionamento bilateral é comprovado pela sequência inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983. Para se ter ideia da importância da visita de Figueiredo em 1980, basta citar que essa era a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935, quando Vargas a visitou. Durante as visitas presidenciais, foram firmados acordos de grande relevância. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados em seção específica do capítulo 5.

É importante identificar dinâmicas nos dois países que vieram a definir a mudança de suas políticas externas para o Prata. No caso argentino, sobretudo em um contexto no qual a ditadura militar vivia crise e, no plano externo, vislumbrava-se um conflito que viria a concretizar-se nas ilhas Malvinas, havia a necessidade cada vez maior de aproximação do empresariado brasileiro, o que ajudaria a superar a estagnação econômica vivida pela Argentina e a tentar replicar o "milagre" do vizinho; também se criou a percepção, após avaliação sobre assimetrias de poder, de que a integração deveria prevalecer sobre a geopolítica. A Guerra das Malvinas, em 1982, foi resultado de grave deterioração da situação política interna, que levou à necessidade de encontrar um inimigo externo para a obtenção de coesão nacional. Contudo, a invasão argentina acabou falhando na

---

[80] O artigo 28, 1, de Tlatelolco, estabeleceu 4 exigências para entrada em vigor a seus signatários: a) que todos os países latino-americanos e aqueles ao sul do paralelo 35º de latitude norte, bem como as nações que viessem a se tornar soberanos, admitidos pela Conferência Geral, tivessem-no assinado; b) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelos países com territórios ultramarinos no hemisfério (França, Reino Unido e Países Baixos, que assinaram); c) que o Protocolo I tivesse sido assinado pelas nações nuclearmente armadas (EUA, Rússia, França, Reino Unido e China, que assinaram); e d) que os países do hemisfério tivessem assinado acordos de salvaguarda com a AIEA. O Brasil, assim, argumentou que as alíneas "a" e "d" não haviam sido cumpridas ("a" pois Cuba somente aderiu a Tlatelolco em 2002; e "d" pois havia países no continente sem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA).

avaliação de que o Reino Unido não reagiria a tempo e com tanta força, e de que os EUA se manteriam neutros, o que não ocorreu, sob o argumento de que o TIAR não poderia ser invocado, pelo fato de o ato de agressão ter partido do lado argentino; outro fator relevante à época diz respeito à Argentina exportar 80% de sua produção de cereais para a URSS, o que pode ter contribuído para a decisão de Washington. A derrota nas Malvinas abalaria ainda mais o prestígio dos militares, o que levaria, já em 1983, à convocação de eleições, que poriam fim definitivo ao período sob governos militares. Nesse processo, a "neutralidade imperfeita" do Brasil evidenciou posição de amizade, em que o País reafirmou posicionamento que remonta a 1833, ao defender a soberania argentina sobre as ilhas; isso facilitaria a evolução do relacionamento. Candeas vai mais longe e afirma que "a postura brasileira foi de inequívoco apoio à Argentina, que escolhe o País para representar seus interesses diplomáticos junto ao Reino Unido. São eloquentes as atitudes brasileiras de apoio à Argentina, a quem apoia nas Nações Unidas e na OEA". Ainda de acordo com Candeas, "algumas atitudes concretas de apoio do Brasil: abrir os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande para reexportações argentinas, contornando o embargo norte-americano e europeu àquele país; e ceder aviões para patrulhar o litoral e acompanhar os movimentos da esquadra britânica (alguns, pilotados por brasileiros). Do lado brasileiro, a posse de Figueiredo marcou um período de maior flexibilidade na política externa nacional, impactada pelo segundo choque do petróleo, que levaria à crise irreversível do "milagre brasileiro", e a aproximação com a Argentina tornava-se um imperativo. Vale notar, ainda, a instauração de mecanismo de consultas Brasil-Argentina em assuntos políticos e econômicos em 1984, como marco da cooperação entre os países.

e) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Durante o governo Figueiredo, houve debate que se intensificou progressivamente, acerca da contraposição entre correntes que apregoavam uma posição mais próxima aos EUA (liberais-ocidentalistas), de um lado, e que defendiam a inserção mundial do Brasil (universais-independentistas), de outro. Desde o governo Geisel, os setores que defendiam a ruptura de vínculos que faziam do Brasil "mero eco da voz norte-americana nos foros internacionais" ganhavam força. Cumpre destaque a momento histórico do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU): em setembro de 1982, Figueiredo discursou na abertura da AGNU, em discurso que provocou rara unanimidade ao debate que ocorria sobre política externa nos meios de comunicação do Brasil; a repercussão do ato, a primeira vez em que um presidente brasileiro discursou na AGNU, gerou substancial impacto positivo para a imagem externa do País – e um dos possíveis efeitos do discurso foi o interesse de Reagan em adiantar sua visita ao Brasil para novembro daquele mesmo ano (protocolarmente, a visita deveria ocorrer em 1983 ou 1984). Em seu discurso, Figueiredo fez um comparativo entre a crise vivida pelo sistema multilateral de então ao período anterior à Segunda Guerra Mundial: segundo o presidente, a crise, refratária a curas ortodoxas, assumia dimensões globais, com os organismos internacionais se convertendo em cenários de enfrentamentos estéreis, com retrocesso de esforços de cooperação, foros financeiros adotando regras contrárias à maioria e exigências discriminatórias e injustas aos países em desenvolvimento. Figueiredo lamentou também o malogro dos esforços do Terceiro Mundo na tentativa de reformar estruturas, sistemas e regras de instituições como FMI, Banco Mundial e GATT, além de justificar as barreiras alfandegárias dos países em desenvolvimento em razão do déficit em conta corrente. Na frase que causou maior impacto, Figueiredo afirmou que "a política atual das grandes potências está destruindo riquezas sem colocar nada em seu lugar". O Brasil

dava início ao processo de retomada de um lugar de destaque no sistema das Nações Unidas. Figueiredo voltou a discursar na AGNU em 1984.

Fora do sistema da ONU, a diplomacia de Figueiredo teve como iniciativa notável a visita de Saraiva Guerreiro ao Paquistão e à Índia, em 1984, um ano após o envio de delegação brasileira à sétima Cúpula do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), sob o argumento de que a organização representa a vontade de dois terços da humanidade e constitui poderosa força política e moral na área internacional, sendo interlocutora necessária nos debates acerca da corrida armamentista e do desarmamento.

Ademais, ainda em foros políticos multilaterais, Saraiva Guerreiro participou da Cúpula Norte-Sul, em 1981. No ano seguinte, o Brasil assinou a Convenção da ONU sobre Direito do Mar. Em 1979, foi assinado o acordo para abertura de escritório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) no Brasil.

f) Questões multilaterais econômicas

O mundo chega ao fim da década de 1970 em meio a crises das superpotências: de um lado, os EUA, que já sofriam com o declínio de sua indústria automobilística, passariam a enfrentar a competição de novas potências industriais, a exemplo do Japão e da Alemanha; de outro, a economia da URSS se esfacelava ante à competição estratégica catalisada pelas políticas de Reagan. Nessa nova realidade, ganhava espaço a competição tecnológica e econômico-comercial entre as nações, o que conferiu às negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT papel fundamental no processo de transição do mundo da Guerra Fria para um sistema global, fulcrado na Organização Mundial do Comércio (OMC). Quando da conclusão da Rodada Tóquio, em abril de 1979, o Brasil teve oportunidade de ampliar seu acesso ao mercado dos EUA em troca de abertura simbólica do mercado brasileiro, que não foi aproveitada. Nessa época, o Brasil passou a exportar majoritariamente manufaturados. Nos primeiros anos da década de 1980, havia a sinalização de, por parte dos países desenvolvidos, incluir temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos no GATT, ao passo que países em desenvolvimento, a exemplo de Brasil e Índia, buscavam a inclusão da agricultura e dos têxteis no processo de liberalização, algo adiado pelos desenvolvidos desde as primeiras rodadas de negociação. Diante do impasse entre as partes, solução de compromisso seria a Rodada Uruguai, lançada em 1986 e que duraria oito anos.

No Banco Mundial, o País foi graduado, perdendo algumas preferências no Sistema Geral de Preferências (SGP). Em 1983, o Brasil recorreu ao FMI, assinando carta de intenções e concluindo acordo de *stand-by*. Saraiva Guerreiro chefiou a delegação brasileira na VI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, Belgrado, 1983), bem como na reunião do G77 no Rio de Janeiro no mesmo ano.

g) Relações com o Paraguai

Em 1980, João Figueiredo visita o Paraguai; na ocasião, retorna a Assunção documentos e objetos pessoais de Solano López, os quais estavam no Brasil desde 1870. Ainda na década de 1980, destaca-se a inauguração oficial da hidrelétrica de Itaipu, em 1984. Quase quatro décadas depois, Itaipu segue a maior geradora de energia limpa e renovável do planeta, respondendo por cerca de 15% da energia consumida no Brasil e 85% do consumo paraguaio. Com o retorno de governos democráticos (Bolívia em 1982, Argentina em 1983, Uruguai em 1984 e Brasil em 1985),

o regime de Stroessner amargou isolamento político, em contexto que levaria à sua deposição em 1989.

h) Relações com a Europa Ocidental

O chanceler da RFA, Helmut Schmidt, visitou o Brasil em 1979, ocasião na qual são assinados acordos de cooperação. No mesmo ano, o País também recebeu o chefe de governo da Espanha, seguido pelo rei Juan Carlos em 1983. O presidente Figueiredo foi à França, Portugal e RFA em 1981, e à Espanha em 1984. O Brasil assinou um acordo de cooperação comercial com a CEE, em 1980, e um acordo de cooperação econômica e industrial com a Itália, em 1982.

i) Outros temas

Em 1981, foi estabelecida a Comissão Intergovernamental de Cooperação Comercial, Econômica, Científica e Tecnológica (CIC) entre Brasil e URSS No mesmo ano, uma missão comercial foi enviada ao Sudeste Asiático Em 1982, Figueiredo fez visita de Estado ao Canadá em 1982, retribuindo visita do primeiro-ministro Trudeau no ano anterior. Também em 1982, foi criado o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), e o País estabeleceu relações com a Birmânia. Em 1983, o Brasil participou da 7ª Cúpula dos Países Não Alinhados. Ainda no governo Figueiredo, o Brasil se opôs à proposta de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), apoiada por Argentina e África do Sul, que também incluiria os EUA.

XI. Governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990)

a) Contexto econômico e político e reflexos na política externa brasileira

A realidade vivida no governo Sarney representou mais continuidade do que ruptura em relação a Figueiredo. Em comum, o País viveu o contexto de agravamento da crise da dívida externa, algo endêmico na América Latina da década de 1980, com a piora substancial na inflação doméstica, que se aproximou dos 1.800% anuais em 1989, a despeito dos malogrados programas de estabilização econômica engendrados entre 1985 e 1989. Ainda que não tenham surtido o efeito desejado, os esforços de ajuste econômicos tiveram impacto internacional significativo, abrindo o caminho para um período em que se chegou a pensar em uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os países em desenvolvimento. O impacto do Plano Cruzado foi tal que, pela primeira vez desde 1961 com Jânio Quadros, um presidente brasileiro seria convidado a escrever um artigo-testemunho na revista *Foreign Affairs*, apresentando as linhas gerais do Plano e suas relações com a inserção internacional do Brasil. Quanto à política do Brasil acerca de sua dívida externa, inflexão importante ocorreria em 1987, com a moratória de fevereiro – mais um constrangimento do que uma decisão de política econômica. O Plano Cruzado evidenciou a necessidade de ajustes estruturais na economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-los em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia, sempre arrojados, diante da magnitude dos desafios, mas sempre insuficientes para gerar consensos duradouros.

O imperativo da reforma econômica, assim, condicionou a reinserção do Brasil no cenário internacional e as relações do País com seus principais parceiros, ao determinar a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do País diante das novas tendências da economia mundial. A diplomacia de Ramiro Saraiva Guerreiro, sob Figueiredo, buscou perfil pragmático e mais agressivo na busca de diversificação e parcerias; por sua vez, a política externa conduzida por Olavo Setúbal e Abreu Sodré, em linhas econômicas, adotou perfil mais conservador, embora tenha avançado em pontos como meio ambiente e direitos humanos.

O governo de Sarney viria a enfrentar condicionantes políticos distintos dos de Figueiredo, apesar de similaridades como a atuação do político pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) durante o regime militar, chegando a presidir o partido governista e só se desligando do PDS, sucessor da ARENA, em 1984, em virtude de acordo entre Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Frente Liberal. A recuperação das franquias democráticas potencializou expectativas sociais e políticas no âmbito interno, ao mesmo tempo que, no plano internacional, as expectativas foram renovadas. A agenda política interna era vasta, e a pressão interna e externa era grande por resultados diante dos desafios a serem enfrentados pelo novo governo: transformação das estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo; convocação da Assembleia Nacional Constituinte; canalização e resolução de demandas sociais e políticas recém-liberadas; questões ambientais que chamariam a atenção internacional ao Brasil, além de problemas na área dos direitos humanos.

De início, a chamada "Nova República" buscaria enfatizar sua própria legitimidade, posta em questão pela morte do então presidente eleito Tancredo Neves. No contexto dos grandes

movimentos de descontentamento popular que culminaram com a campanha pelas "Diretas Já", a transição democrática brasileira seria a possível, reunindo um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente evitar nova ruptura. Ainda que limitado, esse pacto político pela estabilidade (ou "não ruptura") tornou possível canalizar e conter pela via política o conflito social e ideológico que se evidenciava na mobilização popular. Criaram-se algumas áreas de consenso mínimo, que permitiram importantes avanços políticos e institucionais e que se refletiram também na área externa: a remoção do então chamado "entulho autoritário", a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa; a proteção dos direitos humanos; o pluralismo político-partidário, as eleições diretas em todos os níveis; uma Constituição livremente pactuada; uma alteração nos rumos da política econômica e no tratamento da questão da dívida externa; e a necessidade de maior grau de integração política e econômica com a América Latina, especialmente com o Cone Sul. Assim, em um contexto menos repressivo internamente, fortalecido pelo avanço democrático na América do Sul, foi possível ao Brasil conduzir política externa voltada à cooperação em âmbito regional e hemisférico, de forma mais harmoniosa do que durante o governo anterior.

b) A política externa do governo Sarney

Com Sarney, embora o chanceler entre 1985 e 1986 fosse Olavo Setúbal, na prática foi o presidente o principal formulador da política externa, o que que resultou num aprofundamento da diplomacia presidencial. Conforme aponta Garcia Cortês, o governo Sarney passou a ter uma atuação no âmbito internacional balizada e respaldada por alguns importantes preceitos explicitados na nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Nela, foi reiterada a linha mestra pacifista e foram elencados, no Artigo 4º, os dez princípios pelos quais o Brasil deve reger-se nas suas relações internacionais. No parágrafo único desse artigo, fica determinado um objetivo de enorme magnitude: a diplomacia brasileira fica obrigada, por força de norma constitucional, a buscar "a integração econômica, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações". Para Sarney, havia necessidade de fortalecer o conjunto dos países latino-americanos, com a integração continental sendo fator intrinsecamente ligado ao desenvolvimento brasileiro de forma equilibrada e harmônica, com atenção às vertentes platina e amazônica. Nesse contexto, é importante destacar as principais linhas da política externa do governo Sarney, que se definia como uma "diplomacia para resultados", isto é, flexível, criativa e realista, uma vez que seu ponto de partida é a explicitação dos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução da vulnerabilidade externa nas áreas financeira, tecnológica e comercial. Sua implementação exigiu uma presença mais efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, mediante uma ação capaz de propiciar a ampliação da liberdade brasileira no manejo da política econômica. Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. utilizam o conceito de "autonomia pela participação" para definir as linhas gerais da política externa desse período.

A diplomacia presidencial de Figueiredo foi aprofundada por Sarney, que, de forma inédita na história brasileira, visitaria todos os países da América do Sul durante seu mandato (além de México e Costa Rica), e receberia em Brasília todos os chefes de Estado sul-americanos, além de ter prestigiado pessoalmente a posse de diversos presidentes na América Latina. Nesse processo, o Brasil estabeleceu com cada um de seus interlocutores regionais programas de consultas e de cooperação que permitiram ao País, malgrado as limitações impostas pela crise econômica e pelo

estancamento do fluxo de financiamentos para projetos de infraestrutura, assegurar presença diferenciada e relevância objetiva na América do Sul. Ainda na esfera latino-americana, cumpre lembrar de uma das hipotecas remanescentes do período sob governos militares, a retomada de relações diplomáticas com Cuba, formalizada em junho de 1986 dentro do resgate das franquias democráticas e do objetivo da diplomacia de Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Sarney ainda proporia formalmente, no marco da primeira cúpula do Grupo do Rio[81], a readmissão de Cuba à Organização dos Estados Americanos, e foi adotado o Compromisso de Acapulco para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia. Em 1987, foi assinado o tratado de institucionalização do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), cuja sede permanente será instalada em São Paulo, em 1993. Em 1989 o Brasil condenou intervenção militar dos EUA no Panamá.

Quanto ao continente africano, a política externa brasileira ganharia nova dimensão política, que compensaria o arrefecimento do intenso relacionamento econômico do final da década de 1970 e início da década de 1980. Essa dimensão foi complementada por ênfase especial aos países africanos de língua portuguesa, dois dos quais, Cabo Verde e Angola, o presidente Sarney visitaria e com os quais, juntamente com Portugal, propôs, em 1989, na reunião de cúpula de São Luís do Maranhão, a criação do Instituto da Língua Portuguesa, efetivamente criado em 2002 e integrado à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ademais, como decorrência natural da política antiapartheísta do Brasil, que ganhou novo impulso com a atuação do Congresso e grupos de pressão interna, o governo Sarney ampliaria, em agosto de 1985, as medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul, estendendo-as à área cultural e esportiva. Em 1985, Sarney estabeleceu relações diplomáticas com Botsuana. Dois anos depois, recebeu o presidente do Zaire e o Nobel da Paz, Desmont Tutu. Foi também durante o governo Sarney que o Brasil passa a condenar a "ocupação ilegal" da Namíbia pela África do Sul. Em 1988, o general Péricles Ferreira Gomes será designado como observador militar chefe da UNAVEM, em Angola.

Quanto às relações com a Europa Ocidental, tiveram atenção em virtude do contexto da dívida externa, cuja moratória criou óbices para o diálogo com essa região. O Brasil engendrou, nesse cenário, entendimentos relevantes, mas sem inovações significativas. Para Sarney, era importante reativar os fluxos de investimento e cooperação econômico-financeira com os países europeus, de modo que buscou mobilizar os setores europeus com interesses no Brasil. Sarney realizou visita de Estado à Portugal e visita oficial à Itália e ao Vaticano, todas em 1986. Em 1989, Sarney participou da cerimônia de bicentenário da Revolução Francesa, como forma de retribuição à visita de Miterrand (1985) para lançamento de Projeto Brasil-França de cooperação cultural, científica, técnica e tecnológica. As adesões de Portugal e Espanha às CEs e ao Acordo de Cotonou prejudicaram o acesso de produtos brasileiros àqueles mercados.

Com Japão, cujo papel de garante da liquidez da economia internacional era claramente percebido pelo presidente, o estreitamento de relações bilaterais tornou-se meta de alta prioridade. Embora o Japão relutasse em comprometer-se financeiramente com o Brasil, criou-se clima de boa vontade com a decisão de Sarney de comparecer ao funeral do imperador Hirohito, em 1989. Em 1988, o príncipe herdeiro japonês, Akishino, havia vindo ao Brasil no contexto da celebração de 80 anos de imigração japonesa ao Brasil. Com relação ao restante da Ásia, o Brasil estabeleceu relações com a República Socialista do Vietnã em 1989.

Finalmente, a política externa do governo Sarney buscou aproximar-se de parceiros não tradicionais e abrir novos canais de cooperação, a exemplo da União Soviética (URSS) e da

[81] Que sucede o Grupo de Apoio a Contadora, criado em julho de 1985, entre Brasil, Argentina, Peru e Uruguai.

República Popular da China (RPC), como demonstra a visita do presidente brasileiro em 1988 a ambos os países. Como resultado desse avanço, podem-se mencionar um memorando de entendimento com a URSS e a abertura de canais de cooperação na área científica e tecnológica particularmente promissores, a exemplo do CBERS, projeto de satélite sino-brasileiro.

c) Relações com os Estados Unidos

i. Contexto internacional

Sarney herdou uma relação com os Estados Unidos (EUA) repleta de questões conflituosas de natureza comercial, além do problema da dívida externa. Quanto ao âmbito político, as relações bilaterais se desenvolveram de forma objetiva, com algumas questões pontuais vindo à tona, ligadas à não proliferação e a controles de transferência de tecnologias, que chegou a afetar alguns fornecimentos de equipamentos sofisticados do Brasil, e ao relacionamento comercial do Brasil com alguns países do Oriente Médio. Havia relativa indiferença dos EUA à América Latina, salvo questões ligadas ao narcotráfico e a eventuais ameaças à estabilidade democrática da região (como a crise centro-americana e as questões da Nicarágua e do Panamá), parte de uma política externa com base em premissas ideológicas conduzidas por Reagan. Assim, o governo Sarney, que nutria esperanças de progresso na relação com os EUA, redundou frustrado pela incapacidade de o parceiro sinalizar políticas claras de cooperação, sobretudo no governo Reagan, apesar de Sarney tentar uma agenda positiva para contornar os óbices provenientes da agressiva diplomacia dos EUA, marcada por sanções e retaliações.

A ascensão de George H. W. Bush, em 1988, marcou inflexão nas relações entre Brasil e EUA. A gestão de Bush se diferenciou ao adotar linha de ação conduzida por motivações precipuamente pragmáticas. Houve convergência tanto doméstica quanto internacional a respeito da necessidade de se reverem as políticas hemisféricas. As principais iniciativas do governo Bush para a América Latina encontravam-se nos campos financeiro e comercial, a exemplo do Plano Brady (1989), malgrado alguns pontos em que interesses ideológicos seguiam fortes. Apesar dessa mudança, as relações entre Brasil e EUA chegariam ao fim da década de 1980 sem perspectiva de implementar uma cooperação equitativa entre os países.

ii. Relação dos Estados Unidos com a América Latina

Também no governo Sarney, a questão central na relação dos EUA com a América Latina, com implicação sobre a condução da política externa brasileira acerca de Washington, foi a gestão da dívida externa latino-americana. Na segunda metade dos anos 1980, o Consenso de Cartagena ganhou formatos alternativos, como o Comitê de Acompanhamento para monitorar o Plano Baker (1986), composto de Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela, e o Grupo dos Três (1987), composto de Argentina, Brasil e México.

A reação dos EUA às iniciativas de Cartagena foi o Plano Baker (Plano de Crescimento Sustentado), anunciado no fim de 1985, que se fundamentava na premissa de que manter crescimento econômico dos devedores é condição necessária para qualquer solução para crise da dívida. Pequeno montante foi disponibilizado pelos bancos multilaterais – além do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial coordena assistência financeira –, mas reação fria dos bancos privados ao plano logo minariam a viabilidade da solução aventada pelo governo Reagan. Ante escassez de reservas e retorno inflacionário, Brasil viria a suspender pagamentos a

credores externos (moratória) em fevereiro de 1987, dando início a um processo bilateral com os EUA. Houve gestões pelo embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira, no sentido de sensibilizar o governo norte-americano para atuar politicamente junto aos bancos privados. Contudo, as respostas sempre foram ambivalentes, com declarações indicando compreensão acerca das circunstâncias forçosas da economia brasileira, mas ações práticas quase nulas (alegava-se que a Casa Branca não poderia interferir na negociação entre o Brasil e os bancos). A posição de Washington ia de encontro à visão de Sarney de que a dívida deveria ser tratada em dois âmbitos distintos, mas conexos: um financeiro e outro político. A posição brasileira se enfraqueceria com a moratória, sobretudo ante a disposição de outros devedores, como o México, a aceitar condições e bases propostas pelos credores. Temendo o isolamento do País, Sarney autorizou negociações com os bancos, concluídas em setembro de 1988. Foi um gesto político do presidente, que esperou dos credores contrapartida efetiva de atitudes e políticas positivas após esse sinal de flexibilidade.

iii. Temas econômicos e comerciais

No governo Sarney, a relação comercial passou por momentos complicados. Amparados na sua Lei de Comércio, os EUA abriram uma série de ações contra o Brasil, em reação à Lei de Informática (1984) e à ausência de patentes no setor farmacêutico brasileiro. Em 7 de setembro de 1985, Reagan anunciou investigação formal contra a política brasileira de informática. Para o Brasil, tratava-se de reserva de mercado legítima, tanto pela legislação brasileira quanto pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), para proteção da indústria nascente. No período, importantes rubricas da pauta de exportação do Brasil para os EUA, como calçados, aço e aviões, foram objetos de ações *antidumping*, ameaças de retaliação e outras formas de pressão. Em abril de 1986, o Brasil lançou o I Plano de Informática de Automação, cujo marco conceitual mencionava que a antiga divisão do trabalho, entre nações industrializadas e agroexportadoras, fora superada por uma nova, entre os que geram conhecimentos científicos e tecnológicos e os que deles dependiam. Moniz Bandeira via a situação como "forma sofisticada de colonialismo, científico e cultural, que ameaçaria a própria soberania das nações".

Em setembro de 1986, durante visita de Sarney, Reagan abordou o tema comercial em tom de advertência ríspida; como reação, em artigo para a *Foreign Affairs*, Sarney afirmou que os EUA praticavam políticas arbitrárias, carentes de compreensão clara da realidade latino-americana, com relação ao Brasil e a outros países. As tensões escalaram com a inclusão do Brasil em listas de possíveis países objetos de retaliação comercial, efetivamente praticadas no setor farmacêutico. O ponto crítico foi atingido em fevereiro de 1987, com a moratória contra o Brasil; em julho, os EUA anunciaram intenção de impor sanções comerciais e instituíram barreiras protecionistas; em novembro, Reagan anunciou aumento de tarifas sobre produtos brasileiros e a proibição de exportação de certos componentes de informática para o Brasil.

O desfecho do contencioso foi alcançado apenas em junho de 1998, após o Brasil comprometer-se a liberar a comercialização de *software* da Microsoft, proibir a fabricação de versão nacional de computadores norte-americanos e pôr fim à taxação de *softwares* estrangeiros. A questão era crucial para o Brasil, pois se percebeu que a simples possibilidade de retaliação já era suficiente para suspender encomendas e desviar compras de importadores. Ainda assim, mesmo sem soluções definitivas ao contencioso ou à questão da dívida externa, a relação bilateral parecia ter retomado a normalidade no campo econômico: os EUA, que chegaram a ser superados

pelo conjunto da América Latina no início da década de 1980, recuperaram a liderança no comércio com o Brasil no fim do governo Sarney.

d) Relações com a Argentina

A principal relação bilateral do Brasil se intensifica com a mudança do regime político dos dois países. Deve-se valorizar o elemento “redemocratização” como fundamental para consolidar a estabilidade estrutural e permitir avançar na direção da construção de um mercado comum. Alguns especialistas vão identificar a emergência de uma “cultura de amizade kantiana” no relacionamento bilateral, já a partir de 1979, mas que atinge seu ponto alto com os mandatários Raúl Alfonsín e José Sarney, porque estavam superados os elementos de rivalidade (lockeanos). Inspirava-se no exemplo da União Europeia, com valorização de elementos como democracia e direitos humanos. A relação bilateral inseria-se como parte do movimento de “renovação de credenciais” da política externa brasileira.

A Declaração de Iguaçu (também chamada Declaração do Iguaçu), firmada em 30 de novembro de 1985 (desde 2004, “Dia da Amizade Brasileiro-Argentina”), quando da inauguração da ponte Tancredo Neves, é um marco dessa aproximação. Em seus 32 parágrafos, a Declaração de Iguaçu anuncia a decisão política dos dois governos – e, portanto, das duas sociedades – de passar a coordenar-se sobre temas de interesse comum na esfera bilateral (em matéria comercial, de energia, transporte, ciência e tecnologia, telecomunicações), mas também, de forma inovadora, sobre questões regionais (sistema interamericano, Atlântico Sul, Bacia do Prata, crise centro-americana, processo de redemocratização da região) e assuntos da pauta internacional (dívida externa, protecionismo comercial, combate ao narcotráfico). São os seguintes os pontos principais do documento: promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral (por meio da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Bilateral). Com a Declaração de Iguaçu, inicia-se um processo bilateral que privilegiava o incremento das relações comerciais, a complementação setorial da indústria e a cooperação tecnológica, com ênfase na área nuclear.

Ainda em Iguaçu, na mesma data, é firmada a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que criou um grupo de trabalho para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos. No ano seguinte, adota-se nova declaração conjunta em Brasília. Em 1987, o Brasil obtém o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio e dá conhecimento prévio ao presidente Alfonsín, retribuindo o gesto argentino de 1983, quando o país alcançou essa tecnologia e informou o presidente Figueiredo por carta presidencial. A construção da confiança na área nuclear prossegue com as visitas dos presidentes aos centros atômicos dos dois países em 1987 e 1988: a Declaração de Viedma, de 17 de setembro de 1987, assinada durante a visita de Sarney a instalações argentinas de pesquisa em enriquecimento de urânio, indicou a possibilidade de cooperação técnica das indústrias nucleares dos dois países; a Declaração de Iperó, de 8 de abril de 1988, durante a visita de Alfonsín a instalações brasileiras, transformou o grupo de trabalho de 1985 em Comitê Permanente sobre Política Nuclear. Em 1988, também é assinada nova declaração, em Ezeiza. Em 1990, é assinada a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, em novembro, em Foz do Iguaçu, que prevê o Sistema Comum de

Contabilidade e Controle (SCCC). Mais detalhes sobre a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) serão tratados em seção específica no capítulo 5.

Em 1986, é assinada pelos dois presidentes a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento), em que os presidentes: "reafirmam a tradicional e fraterna amizade brasileiro-argentina, continuamente fortalecida pelo respeito às normas de boa convivência internacional e pela convicção comum de que a independência da política externa se fortalece na democracia, autêntica vocação dos povos brasileiro e argentino"; "destacam sua profunda fé na democracia representativa, pautada no supremo respeito à ordem legal e à vontade popular, para assegurar a paz e promover o pleno desenvolvimento nacional e assinalam que o Estado de Direito é o principal garante da consecução da justiça social, bem como da dignidade, da liberdade e dos direitos essenciais da pessoa humana"; e "afirmam que o crescimento econômico é condição necessária para a justiça social, a consolidação da democracia e a paz".

As visitas do chanceler Olavo Setúbal a Buenos Aires e a realização de uma série de reuniões bilaterais culminariam na assinatura pelos presidentes, na capital argentina, em 1986, da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O PICE abarcava as áreas de bens de capital, comércio, empresas binacionais, investimentos, energia, serviços, tecnologia de ponta, assuntos nucleares, transportes, comunicações, siderurgia. A ata e o PICE resultavam de processo que se restringia, na origem, aos dois países, setor por setor. Segundo Cortês, a proposta mais ampla que o presidente Sarney tinha em mente, ao enviar Setúbal a Buenos Aires, não era simplesmente aprofundar a cooperação. Muito mais do que isso, pretendia criar um espaço de integração abrangente em todas as áreas, sem exceção, e elevar a um novo patamar o entendimento entre os dois países, dentro de uma proposta de um "futuro comum".

Conforme citação de dois especialistas argentinos na tese de doutorado do professor Maurício Santoro, "o sentido estratégico profundo do vínculo com o Brasil se resume em quatro aspectos fundamentais: a formação de uma zona de paz, a consolidação de nossas democracias, a constituição de um espaço comum que podemos em larga medida controlar, a construção de 'massa crítica' para fortalecer nossa capacidade de negociação frente ao mundo. (...) Além disso, uma sociedade estratégica pressupõe um entrelaçamento amplo e profundo dos Estados e sociedades civis dos países que as integram".

Como escreveu Candeas, "por seu turno, a diplomacia brasileira sublinhava a importância de romper o caráter tradicionalmente cíclico do relacionamento bilateral, conferindo-lhe bases sólidas e permanentes. Firmava-se a consciência de que era necessária a criação de uma rede de interesses permanentes, imunes aos eventuais desentendimentos governamentais. O objetivo é fazer prevalecer os elementos de aglutinação, em detrimento das forças centrífugas. Nesse sentido, o Itamaraty passou a identificar e estimular projetos de complementação econômica, associações empresariais, exportações conjuntas para terceiros mercados e projetos de cooperação nas áreas energética e científico-tecnológica".

Conforme Friedrich e Guimarães, "não se pode ignorar, porém, que a centelha que reavivou o processo de integração regional não derivou unicamente da convergência democrática. Os anos 1980 foram uma década perdida para a América Latina. Os países enfrentavam severas taxas de inflação e se encontravam sufocados pela dívida externa e pelo aumento da taxa de juros dos credores internacionais. Como bem assevera Marcos Castrioto de Azambuja (1997, p. 69), 'foram os insucessos recíprocos dos dois países na década de 80 que [...] propiciaram a reimplantação, mais ou menos simultânea, de regimes democráticos em ambos' e que 'determinaram o ímpeto em direção à integração e à superação das velhas rivalidades'".

Ainda em 1986, o Brasil propõe, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), resolução que torna o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS, Resolução 41/11, de 27/10/1986). Nota-se inflexão na posição argentina, que chegou, nos anos 1950, a sugerir um pacto militar no Atlântico Sul e a apoiar, anos depois, a ideia sul-africana de estabelecimento de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). No mesmo ano, a fusão entre os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora resultará na criação do Grupo do Rio.

e) Sistema interamericano

Durante o governo Sarney, para além da agenda hemisférica de direitos humanos, destacam-se a Emenda à Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) pelo Protocolo de Cartagena, a criação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) na Conferência Especializada da OEA sobre o Narcotráfico, no Rio de Janeiro em 1986 e a adesão do Brasil ao Convênio Constitutivo da Corporação Interamericana de Investimentos, ligada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1986.

f) Atuação do Brasil em foros políticos multilaterais

Ao longo do governo Sarney, foi implementada política calcada na recuperação de credibilidade do Brasil no plano multilateral. Ao mesmo tempo que se mantiveram linhas tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, foram perseguidas vertentes inovadoras de atuação, a exemplo do retorno do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 1988-1989, após vinte anos de ausência, e a criação da ZOPACAS.

Quanto ao retorno do Brasil ao CSNU, significou a concretização da estratégia universalista sinalizada pelo governo Figueiredo e posta em prática desde o início do governo Sarney. As duas décadas em que o Brasil esteve distante do CSNU podem ser consideradas, ao mesmo tempo, causa e consequência do processo de isolamento diplomático vivido pelo Brasil na década de 1970 e das hipotecas que não puderam ser resgatadas antes pelas mudanças introduzidas desde o governo Geisel. O retorno ao CSNU permitiu ao Brasil voltar a participar de decisões relevantes que sinalizavam o papel fundamental do órgão na formação da chamada nova ordem internacional; a atuação no biênio foi decisiva para que a diplomacia brasileira iniciasse avaliação sobre a possibilidade de alterações na composição do Conselho, fazendo com que seja mais representativo da relação de forças em um mundo com novos países e novas potências. Com isso, o Brasil passaria a adotar como objetivo a busca seguida e obstinada de, sempre que possível, um lugar não permanente no CSNU, e, em paralelo, a integrar propostas de ampliação da participação permanente em que um assento brasileiro fosse viável.

Além do retorno ao Conselho, é importante mencionar a promoção ativa pelo governo Sarney da iniciativa de declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação, ideia usada pela diplomacia brasileira para elevar o perfil de sua atuação na Organização das Nações Unidas (ONU) e para relançar pontes de entendimento político em direção à África Atlântica, região com a qual o relacionamento econômico-comercial se viu adversamente afetado na década de 1980 em função da crise que afetou a maioria dos países da África Negra e do fim da política de incentivos à exportação subsidiada de bens e serviços pelo Brasil. Em outubro de 1986, foi criada pela Resolução A/XLI-11 da AGNU a ZOPACAS, projeto de iniciativa brasileira, copatrocinada por Argentina, Uruguai e parceiros africanos.

g) Questões de direitos humanos e ambientais

Quanto à sua agenda internacional, a política externa brasileira ao longo da década de 1980 derivou de processo de transformação política e institucional voltado à recuperação das franquias democráticas. Assim, em sua diplomacia, o Brasil, sobretudo sob Sarney, privilegiou sua essência democrática. Como ressalta Garcia Côrtes, "nesse sentido, a instalação do novo regime democrático provocará a reavaliação da conduta que o Brasil até então mantivera em relação a temas específicos como, por exemplo, a de considerar o tratamento dos direitos humanos no âmbito exclusivo da jurisdição interna, bem como a de subordinar as políticas relacionadas com o meio ambiente exclusivamente ao processo decisório soberano do governo brasileiro. A redemocratização permitirá ao País alinhar a prática política interna ao discurso de maior participação nos mecanismos decisórios dos foros multilaterais. O respeito pela diversidade, a defesa da livre expressão, a busca constante da solução pacífica de controvérsias, o imperativo da igualdade entre membros e a tese da legitimidade da universalização do desenvolvimento socioeconômico estarão em maior sintonia com as garantias internas decorrentes da democracia".

No governo Figueiredo, o processo de "abertura" contribuíra para encerrar definitivamente a divergência suscitada pelo governo Carter acerca do tema de direitos humanos. No âmbito das Nações Unidas, a atuação brasileira ainda não foi suficiente para pôr termo à chamada "Longa Noite", termo cunhado por Sarney relativo ao período em que o tema de direitos humanos praticamente desapareceu do léxico da diplomacia brasileira. Ainda assim, vislumbrava-se evolução na atuação externa para uma "abertura" receptiva a normas e mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos; marco inicial foi a assinatura, pelo Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher no dia de sua aprovação pela AGNU, em dezembro de 1979. Mas a maior parte do processo seria desenvolvido durante o governo civil de Sarney.

Com Sarney, a atuação externa do governo no tema de direitos humanos seria balizada pelo processo de redemocratização: tanto no discurso diplomático quanto na aplicação da política regional e multilateral, valores democráticos seriam suscitados para dar sustento a princípios e objetivos de ação. Nas palavras de Sarney, quando de seu discurso na AGNU, "o Brasil traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade". Essa desenvoltura permitiu aos agentes diplomáticos no exterior alterar o perfil discreto com que lidavam com a imprensa internacional, as organizações não governamentais, os partidos e organizações políticas. Logo nos primeiros meses do governo, o Brasil aderiu à Convenção contra a Tortura da ONU, adotada um ano anterior pela AGNU; assinou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura no início de 1986; ainda em 1986, Sarney encaminhou ao Congresso Nacional proposta de adesão do Brasil aos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (a adesão seria concluída em 1992 em ambos os casos), e deu início a gestões para que o Brasil viesse a aderir ao Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos), processo concluído em 1992 (o reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreria posteriormente, em 1998). O Brasil, assim, transigiu de uma posição soberanista, que julgava os instrumentos internacionais como pretextos para intervenção indevida, para uma posição cooperativa, considerando os pactos como complementação de esforços para melhorar o desempenho do País na proteção e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão. O Brasil também viria a cooperar na Comissão de Direitos Humanos, dialogando com organizações governamentais e não governamentais. Desse modo, começava a ser removida importante hipoteca

do passado, com o Brasil aproximando-se no plano político do mundo desenvolvido e da própria América Latina.

Quanto à questão do meio ambiente, houve importante inflexão na década de 1980, sobretudo no governo Sarney. A posição anteriormente sustentada pelo Brasil, desenvolvida por ocasião da Conferência de Estocolmo de 1972, centrava-se em abordagem precipuamente soberanista, refutando quaisquer tentativas de intervenção em assuntos internos dos Estados em matéria ambiental e, indo além, fechando-se ao diálogo sobre a matéria. O isolamento brasileiro seria amplificado por pontos como a questão do aproveitamento dos rios internacionais apregoada pela Argentina, com críticas crescentes ao impacto ambiental do modelo de desenvolvimento do Brasil. Já no início da década de 1980, a sociedade brasileira passaria a mobilizar-se de forma organizada em causas ambientais, como a defesa da Mata Atlântica e a Amazônia, em iniciativas potencializadas por campanha internacional que, com interesse especial na Amazônia, ganharia volume nos EUA e na Europa, com adesão de políticos influentes e artistas renomados. A aceleração das queimadas amazônicas em 1987 e 1988 e o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988, contribuíram para consolidar a imagem do Brasil como “vilão” ambiental, com impactos até na relação do País com órgãos financeiros, como o Banco Mundial.

A pressão cada vez maior, interna e externamente, levaria o governo brasileiro a uma série de reações: desenvolver a consciência de que o modelo de desenvolvimento dos países industrializados era grande responsável pelos problemas ambientais e de que era preciso não abandonar o objetivo de desenvolvimento, mas compatibilizá-lo com a preservação ambiental; associar a pobreza e o subdesenvolvimento ao próprio conceito de agressão ao meio ambiente, estabelecendo relação bitransitiva de causa e efeito entre os dois polos; reconhecer a existência de problemas, que não se limitavam à Amazônia, e mostrar disposição de resolvê-los, inclusive via diálogo construtivo com organizações não governamentais e cooperação internacional; adotar medidas concretas para controlar as principais causas da devastação florestal, a exemplo do “Programa Nossa Natureza”, que contemplava especialmente o fim dos subsídios para agropecuária extensiva na Amazônia, a proibição do uso do mercúrio nos garimpos e a adoção de mecanismos mais eficazes de controle da exploração madeireira; e finalmente, a medida que sintetizava a nova posição do País foi o oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, acompanhada de ativo trabalho em favor da candidatura brasileira e de uma agenda abrangente, que pusesse igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento. Nesse ínterim, o Brasil sediou reunião dos presidentes dos países amazônicos em Manaus em 1989, construindo o respaldo diplomático de que o Brasil necessitava diante da campanha que se movia internacionalmente em torno da questão do meio ambiente.

A candidatura brasileira eliminou outra hipoteca, conferindo ao País papel de protagonista no tema ambiental, com impacto na política doméstica, a exemplo da importância dada ao tema na Constituição de 1988. Assim, ao longo da década de 1980, o Brasil evoluiu de uma postura defensiva para uma posição aberta e construtiva, adquirindo a condição de interlocutor de primeira importância em matéria ambiental.

h) Questões multilaterais comerciais

A posição brasileira na Rodada Uruguai pode ser analisada sob três dimensões principais: tarifas, agricultura e serviços. Quanto às tarifas, a posição brasileira, inicialmente refratária a iniciativas de abertura, passou para uma postura radical, para ganhar tempo até elaborar posição

mais realista, dependente de desenvolvimentos internos. Em 1987, a posição radical consistiu na consolidação a zero de todas as tarifas dos países desenvolvidos e concessões preferencias durante dez anos a países em desenvolvimento, cujas contrapartidas seriam o compromisso em consolidar tarifas em um número substancial de produtos no período. Em 1988, com a reforma tarifária apresentada domesticamente, buscou-se flexibilizar a posição do País, embora ainda bastante protecionista, mediante propostas sofisticadas para negociação de liberalização em troca de concessões. Ao longo da década, incluindo o transcurso entre as Rodadas Tóquio e Uruguai, observa-se, portanto, transição da posição brasileira, intimamente ligada à reforma da política comercial: o Brasil passa a advogar uma posição multilateral positiva, em contraposição à usual posição protelatória e de crítica às negociações. A posição defensiva tinha relação direta com o modelo de industrialização por substituição de importações, que já apresentava sinais claros de esgotamento e seria superada na década seguinte.

No tema da agricultura, destacam-se a formação do Grupo de Cairns e a pressão dos EUA para introdução de novos temas na agenda. A motivação inicial da entrada brasileira no grupo foi política: explorar diferenças entre os países desenvolvidos sobre os novos temas e, vislumbrando a continuidade da posição do governo Reagan, suavizar a posição no médio prazo. O lançamento do Grupo de Cairns ocorreu em 1986 na Austrália, simultaneamente a exercício de consultas entre Comunidade Econômica Europeia (CEE), Índia e Brasil para buscar pontos de convergência. Para além dessas iniciativas, com o objetivo de neutralizar as iniciativas dos países ricos em dividir os países em desenvolvimento, o Brasil atuou em coalizão informal de países em desenvolvimento, existente desde a década de 1960 e que progressivamente constituiria o chamado G10 de então (Brasil, Argentina, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia. Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia). Com a saída da Argentina do grupo e com o objetivo de resistir aos interesses dos EUA em introduzir o tema de serviços na agenda do GATT, o Brasil também atuou em aliança tática com alguns países europeus, sobretudo a França (que era contrária a agricultura, mas favorável a serviços), e com países médios, como Canadá e Austrália. Em paralelo, o Brasil articulou posições com Uruguai, Argentina e Nova Zelândia, exportadores de produtos agrícolas e integrantes de Cairns, para que o tema avançasse no GATT, agregando também países asiáticos como Indonésia, Filipinas e Tailândia, também integrantes de Cairns.

Em 1987, com a perda de força dos entendimentos com a CEE, o Brasil muda a abordagem de defesa no tema de serviços, dando espaço à articulação de outros interesses de forma mais independente, mas ainda vinculados a uma estratégia defensiva. Nesse novo contexto, de avanço de discussões dos novos temas em desrespeito ao *single undertaking*, as negociações agrícolas serviriam de arma tática para o Brasil: não deveriam avançar de modo a não fazer avançar os novos temas; assim, em 1988, o Brasil evitou posicionar-se enfaticamente na temática agrícola em suas propostas. Na Ministerial de Montréal de 1988, o Brasil seguiu usando o tema agrícola para obstar avanços no tema de serviços, acusando o desequilíbrio das negociações, e vários países latino-americanos não facultaram o consenso, bloqueando as negociações. Em 1989, o Brasil apresentou uma proposta ao grupo negociador agrícola, com foco na questão defensiva do tratamento especial e diferenciado. O Brasil não se posicionou em defesa da liberalização e do fim dos subsídios agrícolas, postura que só seria adotada na década de 1990, já no governo Collor. Assim, ressalta-se que, apesar de o País integrar o Grupo de Cairns, ao longo do governo Sarney a postura brasileira na Rodada Uruguai seguiu defensiva, com foco na obstrução das negociações sobre serviços.

Em 1988, o Brasil adotou o Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC), no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), uma iniciativa do G77.

i) Questão israelo-palestina e relações com o Oriente Médio

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino proclamado em Argel. Destacam-se também as visitas do premiê israelense Shimon Peres ao Brasil e de missão militar líbia para negociar a compra de material bélico, em 1988.

j) Relações com a União Soviética

Na visita do chanceler Olavo Setúbal a Moscou em 1985, são assinados um memorando de entendimento relativo a consultas de assunto de interesse comum e um Acordo de Cooperação Econômica e Técnica. Em 1987, quando da visita do chanceler Eduard Shevardnadze a Brasília, são assinados o Programa de Longo Prazo de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica, que entra em vigor em outubro de 1988, e o Acordo de Cooperação Cultural que mantém sua vigência mesmo após a dissolução da URSS e a emergência da Rússia como Estado sucessor. Sarney, acompanhado de empresários, será o único presidente brasileiro a viajar à então URSS e assinará, entre outros acordos, um instrumento sobre pesquisa espacial e utilização do espaço para fins pacíficos. Conforme afirma Garcia Cortês, o Brasil via na URSS uma possível alternativa aos EUA, Jaapão e Europa Ocidental para cooperação na área tecnológica, em condições de suprir muitas das necessidades de desenvolvimento tecnológico do país. Era uma forma de reação do governo brasileiro ante o fechamento das fontes tradicionais de transferência de tecnologia imposto pela superpotência norte-americana como consequência do maior rigor exercido no comércio de *know-how* e de produtos de tecnologia de ponta.

k) Relações com a China

Além da visita do premiê chinês Zhao Ziyang em 1985, dois importantes acordos são firmados: o de Cooperação Cultural e Educacional e o Memorando de Entendimento Relativo à Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum. Por troca de notas, em 1988, é assinado o Acordo sobre Pesquisa e Produção Conjunta do Satélite Sino-Brasileiro de Sensoriamento Remoto (CBERS, na sigla em inglês). Ainda, em 1988, Sarney visita a China. De acordo com Danielly Becard, a presença do presidente Sarney[82] na China reafirmou a intensidade que as relações bilaterais vinham adquirindo desde o início da década de 1980, sendo o auge do longo processo de preparação que combinou a visita do ministro das Relações Exteriores brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, ocorrida em abril de 1988, com um dinâmico intercâmbio de missões e visitas de autoridades, exatamente na mesma linha do que sucedera na preparação da visita do presidente Figueiredo, em 1984. Conforme afirma Becard, os acordos assinados abriram

[82] Danielly Becard ressalta que, por ocasião do recebimento do título de Doutor *Honoris Causa* na Universidade de Pequim, Sarney afirmou: “A China e o Brasil, devido a características próprias em termos de espaço, recursos naturais e população, são países em desenvolvimento que dispõem como poucos da capacidade de dominar uma vasta gama de elementos do sistema técnico contemporâneo. Nossos países já se lançaram à conquista dos setores estratégicos de alta tecnologia: energia nuclear, foguetes e vetores de lançamento, indústria aeronáutica, telecomunicações, biotecnologia, microeletrônica e outros mais. Brasil e China são países semelhantes: território, espaço, recursos naturais e humanos”.

oportunidades de cooperação científica e tecnológica nas áreas de transportes, tecnologia industrial, fármacos e medicina tradicional, energia elétrica, assistência social, assim como pesquisa e produção de satélite de sensoriamento remoto. Em 1989, o Brasil repudiou Massacre da Praça da Paz Celestial.

l) Outro temas

Internamente, em 1987, foi aprovada a Política Nacional para Assuntos Antárticos. Em 1988, o Brasil celebrou acordo com o FMI, mas não assinou o Protocolo Interamericano sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (só aderirá em 1996). No mesmo ano, foi promulgada a Constituição Federal Brasileira que enumera, em seu Artigo 4º, os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. No ano seguinte, o Brasil criticou discurso do diretor-executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sobre "*debt for nature swaps*".

XII. Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992)

a) Características gerais da política externa do governo Collor

O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma “tripla transformação” que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil desde a década de 1930. Em segundo lugar, o regime político também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional – de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma não ordem/ordem unipolar com o ocaso da União Soviética (URSS) e a implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder – impôs a necessidade de reorientação internacional. No mundo globalizado, as velhas soluções protecionistas mostravam-se obsoletas.

A modernização do Brasil – em suas facetas doméstica e internacional – foi a maneira que o governo Collor encontrou para manter a autonomia do País frente a um sistema internacional muito pouco permissivo a seus próprios interesses. A política externa de Collor cumpriu, assim, objetivos externos e internos, sendo exemplo da tese de Putnam (1988) do “jogo de dois níveis”. Mais detalhes sobre a teoria do “jogo de dois níveis” são apresentados no presente capítulo, na seção sobre Teorias de Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e doméstica no tópico sobre política externa como política pública.

Segundo Guilherme Casarões, o governo Collor de Mello conduziu uma política externa brasileira sintetizada na tese da “autonomia pela modernização”, debatendo a relação desse binômio em termos de convergência ou não entre retórica e prática. A política externa de Collor possuiu quatro momentos distintos, cada qual com uma característica e uma ênfase, mas todos guiados pela da busca pela autonomia[83], e uma estratégia comum, a modernização[84]:

1) Concepção de uma ideia de autonomia pela modernização: abrange o período anterior à posse de Collor, como candidato e como presidente eleito;
2) Modernização na retórica, autonomia na prática: compreende o período da posse até a queda da ministra Zélia Cardoso de Mello;
3) Autonomia na retórica, modernização – forçada – na prática: o período entre a reforma ministerial na Fazenda e no Itamaraty, entre maio de 1991 e abril de 1992;
4) Autonomia pela modernização – de fato: se estendeu da formação do ministério dos notáveis, no primeiro semestre de 1992, até o final do governo Collor.

O Brasil apresentava profundas vulnerabilidades sociais e econômicas, herdadas da “década perdida” de 1980, e acabaria forçado a adotar uma inserção internacional reativa – mas não passiva –, conforme os interesses dos parceiros com quem se tinha mais dependência – países industrializados em geral, os Estados Unidos (EUA) em particular. Isso, contudo, não significou

---

[83] Entende-se por autonomia, na sua acepção política, como “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente”. Para além dessa acepção básica, o conceito se relacionaria com a capacidade de um país em se proteger dos efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos pelas potências. Fonte: Casarões (2014).

[84] Modernização pode ser compreendida a partir de duas noções paralelas, ambas representando uma síntese dos novos padrões de relacionamento entre Estado e mercado e Estado e sistema internacional: em primeiro lugar, a “integração, em um só processo, de eixos como a reestruturação industrial, a aceleração do progresso técnico-científico e uma nova inserção na economia internacional”; em segundo lugar, a atualização da agenda internacional brasileira em direção aos “novos temas”, sobretudo àqueles ligados aos anseios da sociedade civil global. Fonte: idem.

alinhamento automático, pois o governo Collor buscou resistir a pressões sistêmicas, mediante recurso a uma mescla de concessões controversas e ações positivas que reforçavam a autonomia do Brasil.

Collor foi motivado pela necessidade de recuperar a credibilidade internacional do Brasil, que havia sido comprometida ao longo do governo Sarney em função de três grandes problemas: protecionismo comercial (que resultou em contenciosos comerciais com os EUA), dívida externa (cuja moratória fora decretada em 1987) e meio ambiente e direitos humanos ("novos temas" da agenda internacional e de cujo enfrentamento o embaixador Gelson Fonseca Jr. chamaria de "quitação das hipotecas históricas" do País). Segundo Casarões, para resgatá-la, Collor valeu-se de três estratégias principais: aproximou-se do Itamaraty e de nomes de "boa reputação", com vistas a dirimir críticas quanto ao "amadorismo" do presidente, carente de bases político partidárias; reafirmou seu papel como principal fiador internacional do Brasil, descolando-se da imagem deixada pelo governo Sarney e dando nova ênfase à diplomacia presidencial, valorizada na Nova República; enfatizou os três temas que eram mais sensíveis à imagem do País do mundo: meio ambiente e direitos humanos, dívida externa e modernização econômica, sobretudo por meio da chamada integração competitiva.

b) A política externa do governo Collor e o Itamaraty

Para Casarões, o Itamaraty manteve-se central nas determinações de política exterior. Ao contrário, portanto, do que sustentam algumas análises, como a de Paulo Nogueira Batista, que afirmam que o Itamaraty teria sido alijado da formulação da política externa durante o governo Collor. Deve-se ter em conta, contudo, as divergências e dissonâncias internas à burocracia, refletidas na oposição dos grupos desenvolvimentistas (Paulo Nogueira Batista e outras chefias que formaram o grupo dominante nas décadas anteriores) *versus* liberais (embaixadores Merchior[85], Marcos Coimbra[86], Paulo Tarso Flecha de Lima, Rubens Ricupero[87], Marcílio Marques Moreira, Marcos Castrioto de Azambuja e o então ministro de segunda classe Gelson Fonseca Jr, que se tornou assessor do presidente, são exemplos). Na disputa, Collor consagrou esses últimos. A diplomacia não foi marginalizada, senão reconfigurada – dentro dos limites de intervenção do presidente sobre uma estrutura burocrática prestigiada e bastante fechada.

Não houve uma alteração de curso da política exterior do Brasil por força da expressão individual do presidente, senão o fortalecimento de iniciativas que já estavam em curso desde a década passada. Os rumos desejados pelo governo Collor não eram, em princípio, incompatíveis com as linhas-mestras que orientavam, historicamente, a inserção internacional do País. A abertura

---

[85] O embaixador José Guilherme Merquior, conhecido pensador do liberalismo, exerceu importante influência ideológica sobre Collor. Segundo Ricupero, Merquior "deu ao Collor um embasamento doutrinário e filosófico que faltava a ele (...) Procurou que o liberalismo poderia ser político, avançado e progressista".

[86] O embaixador Marcos Coimbra, cunhado de Collor, foi coordenador da equipe de transição, chefe de gabinete e assessor diplomático do presidente, auxiliando diretamente na formulação da política externa de seu governo. Em sua visão, "uma política externa moderna e atualizada deveria estar dirigida a facilitar a inserção do Brasil num contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, de maneira a permitir superar nossos estrangulamentos econômicos e retomar o desenvolvimento. É claro que essa política não poderia ser feita no vácuo, isoladamente, sob pena de faltar-lhe toda credibilidade interna e externa. Ela teria de ser uma das pernas de um tripé, do qual as outras duas bases de sustentação seriam um vasto programa de reconstrução e reestruturação econômica e uma ação eficaz no âmbito da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos". (RICUPERO, 1995:189 apud CASARÕES, 2015:101). Também é atribuída a ele o germe da reforma da tripartição da Secretaria-Geral.

[87] Rubens Ricupero, então à frente da missão brasileira junto ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), assessorou a equipe de campanha na formulação de propostas de política externa.

econômica, a inserção internacional ou mesmo a abordagem em relação a tecnologias sensíveis e a questão nuclear, algumas das posições frequentemente atribuídas ao presidente Collor, não eram exatamente novas no âmbito das relações exteriores e já se haviam iniciado na década anterior, conquanto tenham sido impulsionadas pelo novo governo. Para Casarões, o que Collor fez foi fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido – e não o minar por fora –, o que demonstra seu prestígio junto ao presidente.

Desde o princípio de seu governo, Collor tentou imprimir no Itamaraty a modernização que almejava. É exemplo o Decreto nº 9958, de 10 de outubro de 1990, que consolidou as mudanças administrativas iniciais da gestão de Francisco Rezek, dispondo, pela primeira vez, sobre a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) até o nível de Departamento e criando o Departamento de Meio Ambiente (DMA). Denota-se um esforço imediato do MRE para adaptar-se às transformações da agenda internacional, com a inclusão de novos assuntos, outrora secundários, como o meio ambiente ou a integração regional. Outras duas reformas, a seu turno, causaram bastante descontentamento e são tidas como as duas causas de maior atrito entre os quadros do Itamaraty e o presidente Collor: a reforma de tripartição da Secretaria-Geral[88] e a criação do quadro especial, a "expulsória"[89]. A criação de três Secretarias-Gerais (a de Política Exterior, a Executiva e a de Controle) visou a desconcentrar decisões políticas e administrativas das mãos de uma só figura – em outras palavras "evitar um novo Paulo Tarso". Serviu, assim, para evitar uma concentração de poder que poderia reduzir o controle do presidente sobre a estrutura do ministério.

A política externa brasileira do período representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica, e a busca pela autonomia de inserção internacional, que há muito tempo é a linha mestra do receituário diplomático do Itamaraty. Não teria havido, assim, nenhum grande cisma que justificasse o alijamento do Itamaraty da formulação e da execução da política externa.

c) A concepção de uma ideia de autonomia pela modernização por Collor

Durante o processo eleitoral de 1989, eventos de grande repercussão para o Brasil e o mundo ocorreram, como a queda do Muro de Berlim e o emergência do Consenso de Washington. Esse contexto foi instrumentalizado na corrida eleitoral, ao apresentar a campanha de Collor como a alternativa moderna contra o obsoleto, representado pelo governo de então e pelos adversários. Seu programa anunciava a modernidade como a principal virtude e o candidato como o único capaz de colocar o Brasil ao lado dos países mais desenvolvidos do mundo. Como presidente

---

[88] A principal controvérsia suscitada por Collor em sua relação com a burocracia do serviço exterior: a famigerada "tripartição" da Secretaria-Geral do Itamaraty. O Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, instituía três diferentes Secretarias-Gerais: a de Política Exterior, responsável por todos os Departamentos e suas respectivas Divisões, relacionados às áreas de política bilateral e multilateral, econômica, de promoção comercial e cooperação tecnológica, entre outras; a Secretaria-Geral Executiva, incumbida das questões administrativas da Casa, sob a qual também estava o Instituto Rio Branco; e a Secretaria-Geral de Controle, à qual couberam todas as atribuições relacionadas à administração financeira, contabilidade e auditorias. Os três secretários-gerais, embaixadores Marcos Castrioto de Azambuja (SGPE), Eduardo Moreira Hosannah (SGE) e Sérgio de Queiroz Duarte (SGC), despachavam com o chanceler. Poucas mudanças institucionais foram tão unanimemente condenadas como foi essa tripartição.

[89] De acordo com a nova regra (já utilizada nas Forças Armadas), embaixadores ou ministros, após 15 anos na mesma categoria funcional, sofreriam uma espécie de aposentadoria compulsória, a partir da qual comporiam um "quadro especial" até a aposentadoria efetiva, aos 70 anos de idade. Para alguns diplomatas, tratava-se de uma "forma esdrúxula de aposentadoria". Dentre alguns críticos públicos da medida estavam os embaixadores Luiz Felipe Lampreia e Sebastião do Rego Barros.

empossado, no documento *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*, Collor afirma a ideia de que o Brasil se renovava e, com isso, deveria passar a ocupar um novo lugar no mundo, colocando-se como protagonista no caminho às liberdades democráticas: a liberalização política e a modernização econômica inseririam o Brasil de forma prática dentro dessa nova ordem global[90]. Eram necessárias ao Brasil, portanto, "novas fórmulas de inserção do mundo", sintonizadas com a ideia de reconstrução nacional e de modernização do País.

Para Collor, o Brasil deveria participar ativamente nas grandes decisões internacionais, não por pretensão de hegemonia ou por vontade de poder, mas pelo fato de as dimensões do País e sua determinação de desenvolvimento exigirem essa atuação ativa. Segundo Eugênio Vargas Garcia, a "modernidade" na nova política externa pretendia descaracterizar o perfil "terceiro-mundista" atribuído ao País e preconizava a aproximação do Brasil com o Primeiro Mundo. Nesse contexto, no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o Brasil, interessado nas negociações agrícolas, já admite discutir os "novos temas", aproximando-se à posição dos EUA. Enquanto algumas leituras apontam o movimento como um retorno ao paradigma do americanismo ou até de um certo grau de alinhamento automático, também se entende como uma maneira de contrabalancear resistências e aparar arestas com os EUA, herdadas da década de 1980[91].

Temas de política externa emergem com importância marcante em Collor já na campanha eleitoral de 1989, algo sem precedentes na história brasileira até então. Primeiro, como candidato à presidência, depois, como presidente eleito, as viagens internacionais de Collor foram instrumentais para captar a percepção e as expectativas internacionais com relação ao Brasil, elaborar o programa de governo como resposta, construir sua identidade política e, consequentemente, apresentá-lo como candidato ideal. Em junho de 1989, como candidato, Collor visitou seis países[92] e o Vaticano, alçando a agenda externa como um pilar de seu discurso e apresentando-se como adversário de um governo que contribuía para a grave corrosão da imagem internacional do País em três eixos principais: financeiro (dívida externa), comercial (protecionismo) e ecológico (agressor ambiental). O sentido dessa e de outras viagens era de buscar[93] respostas sobre como tornar o Brasil uma economia competitiva e aberta, como a dívida externa poderia ser renegociada e como as críticas internacionais contra a gestão ambiental poderiam ser superadas. De retorno, apresentou programa consolidado de governo, cujos temas de

---

[90] Tratava-se do discurso da modernização competitiva, adequada ao momento em que o modelo nacional-desenvolvimentista, prevalente desde a década de 1930, apresentava esgotamento, evidenciado pelo grave endividamento externo e pelo quadro de hiperinflação de difícil solução.

[91] As relações Brasil-EUA atingiram níveis de tensão elevados na década de 1980, em função dos contenciosos bilaterais abertos acerca da reserva de mercado de informática, que o Brasil tratava como instrumento inabalável de desenvolvimento industrial, e a respeito também das patentes farmacêuticas na Organização Mundial do Comércio (OMC). A questão da informática, inclusive, acarretou o anúncio inédito, do governo Reagan, de sanções comerciais contra o Brasil (inscrição na seção 301 do *USTrade Act*). A moratória da dívida externa, anunciada pelo ministro Dilson Funaro, em fevereiro de 1987, contribuiu para a deterioração das relações bilaterais, que somente seriam recompostas em sua plenitude com a assunção de Collor à presidência, em 1990.

[92] Por quase vinte dias, Collor visitou Portugal, França, Itália, Alemanha Ocidental, Espanha e Reino Unido, além do Vaticano. Collor não foi o único candidato a realizar viagens ao exterior durante a campanha de 1989. Lula esteve em março de 1989 na Itália, França e no Vaticano; Leonel Brizola viajou a Portugal, França e Suécia; Paulo Maluf foi à Bolívia. O périplo de Collor destacou-se pela dimensão em termos de duração, escopo e escala.

[93] Collor cogitou fazer uma viagem também ao México e aos EUA. No México, havia o interesse de conhecer os detalhes do acordo entre México e os bancos credores na condução do problema da dívida externa naquele país e sua elevação a parceiros preferenciais dos EUA, para eventualmente emular tratativas e causa mudança positiva nas relações com os EUA e na situação da dívida do Brasil. A viagem, contudo, foi cancelada, pela ausência de agenda com o presidente norte-americano, George H. W. Bush, e pelos prognósticos de ter atingido o teto de intenções de voto para o primeiro turno.

política exterior contemplaram propostas em reações a demandas recebidas na viagem à Europa. Em suma, propunha-se uma política externa moderna e atualizada, dirigida a facilitar a inserção do Brasil em contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, para superar gargalos econômicos e retomar o desenvolvimento. Essa política precisaria vir acompanhada de um programa de reconstrução e reestruturação econômica e de ação eficaz nos âmbitos da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos. Na reta final da campanha, os temas internacionais perderam espaço[94].

Após a vitória, Collor realizou duas viagens ao exterior, como presidente eleito, em exercício de diplomacia de transição com vistas a restaurar a credibilidade do Brasil no exterior, mediante o impacto trazido pela sua imagem de presidente eleito pelo voto direto do Brasil como democracia liberal que se renovava. Esse período de transição presidencial contou com ostensivo apoio do Itamaraty[95], embora Collor transferisse, intencionalmente, para si próprio a pressão internacional. A primeira[96], apesar do caráter particular, ganhou notoriedade pela realização de algumas reuniões de trabalho, em exercício de relações públicas e indicativo da futura diplomacia presidencial. A segunda, de caráter oficial, teve duas etapas: uma, brevíssima, com destino aos países do Cone Sul, e a segunda voltou-se aos centros globais de poder. Na América do Sul, Collor encontrou-se individualmente com os mandatários da Argentina, do Uruguai e do Paraguai e abordou agenda que envolvia discussões sobre a dívida externa, a hiperinflação na região e a necessidade de aprofundamento da integração regional. Em seguida, nos EUA, Collor encontrou-se com empresários e com Bush e assessores, onde houve sinalização favorável dos EUA sobre a inclusão do Brasil no Plano Brady, ligado à renegociação da dívida externa. O roteiro também incluiu Japão, URSS[97], Alemanha Ocidental, Itália, França, Reino Unido, Portugal e Espanha.

d) A modernização na retórica e a autonomia na prática da política externa de Collor

Nesse interregno, o presidente jogou todo seu capital político, acumulado na fase anterior, para definir a agenda internacional brasileira de acordo com os interesses nacionais. Ainda mantendo em si a característica de fiador último dos rumos da inserção internacional do País, aumentando o tom da retórica e marcando o período com incontáveis viagens ao exterior, Collor realizou três movimentos importantes na ideia de autonomia pela modernização: cercou-se de diplomatas como assessores palacianos, que lhe conferiam credibilidade pessoal e às suas propostas e, no limite, enquadravam-nas nos quadros conceituais da tradição diplomática brasileira; inflamou o discurso da modernização, que tão bem soava aos parceiros do Primeiro Mundo, mas sempre condicionando-o ao sucesso do programa de estabilização econômica que foi lançado no primeiro dia de governo; autorizou os dois agentes burocráticos diretamente envolvidos

[94] Nesse período, evento polêmico repercutiu sobre as relações do Brasil com o mundo árabe: Collor afirmou ser contra a criação de um Estado palestino, a devolução de Gaza e da Cisjordânia, a A/RES/3379 (1975), que equiparou o sionismo ao racismo, e o estabelecimento no Brasil de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), qualificada como organização terrorista pelo candidato. Após forte protesto e pressão, Collor se retratou em nota oficial, em favor do entendimento entre árabes e judeus, de uma perspectiva equidistante, e encontrou-se com embaixadores de países do Oriente Médio e o representante da OLP no Brasil.
[95] A equipe de transição do governo Collor instalou-se no anexo 2 do Itamaraty, o "bolo de noiva".
[96] Collor passou o réveillon de 1990 em Seychelles, com escala no Gabão, onde foi recebido com honras de chefe de Estado e tratado temas bilaterais. No retorno, passou pelo Egito, Itália e França, por onde foi recebido embaixadores e apresentou a viagem como deslocamento de trabalho.
[97] Collor transmitiu a mensagem de Bush a Gorbachev, que forneceu as bases para telefonema entre os dois presidentes. Essa mediação do presidente eleito foi destaque na imprensa internacional e valorizada no cenário local.

nos entraves da política externa brasileira – o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, sobretudo nas questões de dívida e abertura comercial – a resistir, ao máximo, às pressões sistêmicas contrárias à autonomia brasileira. Essa abordagem precisou ser revista rapidamente.

Sob Collor, o Brasil passaria por mudança de atitude política e econômica. O recurso a medidas provisórias fazia valer a vontade do presidente sobre o Congresso, a exemplo do Plano Brasil Novo. Esse pacote, entre outras medidas, pôs fim às restrições não tarifárias ao comércio internacional. Em paralelo, houve reforma institucional, com o enxugamento das funções dos órgãos que se incumbiam de medidas protecionistas. Dentre as novas diretrizes, estavam a tarifa aduaneira como única barreira comercial, a alíquota zero para importação de máquinas, equipamentos, peças, componentes, matérias-primas e produtos intermediários sem similar nacional. A reação estrangeira foi positiva e os EUA suspenderam as sanções impostas no marco do contencioso de farmacêuticos.

Quanto às relações bilaterais, a maior prioridade do Brasil no governo Collor foi a relação com os EUA. No entanto, não se pode falar em alinhamento automático ou irresponsável. Havia um senso de urgência, ligado à necessidade de atender demandas de curto prazo, como a reforma do Estado, a recuperação econômica e da credibilidade do País no exterior. Nesse contexto, aproximar-se dos EUA foi um imperativo, como já havia sido sinalizado por Collor em sua viagem como presidente eleito. Os dois temas de maior relevo para o Brasil eram a dívida externa e a questão das patentes. A posição brasileira era de que questão da dívida só seria discutida após o governo brasileiro resolver os problemas domésticos. O atraso do Brasil em iniciar as negociações desagradou aos EUA, e a proposta brasileira, apresentada apenas em outubro de 1990, foi recebida com ceticismo pelos bancos credores. Zélia acabaria demitida em maio de 1991, sem que se chegasse a um acordo com os credores. Ponto que colocou o Brasil em lado contrário ao dos EUA disse respeito à Guerra do Golfo[98], iniciada em agosto de 1990. De um lado, o Brasil mantinha bom relacionamento comercial com o Iraque, mas, de outro, a ideia de alinhamento ao Ocidente demandaria condenar a invasão ao Kuwait. Houve descolamento entre Collor e o Itamaraty: o MRE adotou posição dura contra o Iraque e defendia medidas contra o regime de Saddam Hussein, ao passo que Collor, no fim, negou o envio de armas e tropas para o Iraque, enquanto a Argentina aceitou o pedido.

Tema de grande importância no período foi a integração do Cone Sul, partindo-se da ideia de estabelecer-se um mercado comum com a Argentina, extensível ao restante da América Latina. A proposta ganhou tons concretos, e os avanços na integração sub-regional compensariam em muito os reveses na fronte da dívida. A despeito de as bases conceituais da integração remontarem ao governo Sarney, foi com Collor que o contexto internacional traria novas oportunidades, com a formação de espaços econômicos supranacionais e a conclusão de acordos preferenciais de comércio em todos os continentes, resposta ao desgaste enfrentado na Rodada Uruguai do GATT.

---

[98] O Brasil decide não enviar tropas para apoiar a coalizão liderada pelos EUA. Os EUA, então, sinalizaram restrições à comercialização de materiais bélicos ao Brasil, em razão de suas trocas comerciais significativas de materiais militares com o Iraque e outros países do Oriente Médio, como o Irã. O Brasil assinala que sua posição era de respeito às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre a crise no golfo Pérsico. O governo brasileiro condena a ação iraquiana e apoia decisão do CSNU de impor sanções econômicas contra o governo de Saddam Hussein (7 agosto 1990), cessando o comércio com aquele país. Sobre a Missão Flecha de Lima: ver texto específico sobre o diplomata neste capítulo. Iniciada a operação "Tempestade no Deserto", com o bombardeio maciço contra alvos iraquianos (17 de janeiro de 1991). A Embaixada do Brasil em Bagdá havia sido fechada dias antes (11 de janeiro de 1991). A Primeira Guerra do Golfo termina com a vitória da coalizão multinacional liderada pelos EUA contra o Iraque, que é forçado a se retirar do Kuwait (28 de fevereiro de 1991). A Argentina foi o único país da América Latina a participar do esforço de guerra.

No hemisfério, a integração seria a alternativa à assimetria na relação entre as grandes economias latino-americanas e os EUA. No caso de Brasil e Argentina, com Carlos Menem eleito também em 1989, o quadro macroeconômico delicado em ambos os países e a necessidade de estabilização de suas moedas e de abertura econômica, levaria a um modelo de integração mais aberto ao exterior do que o concebido por Sarney e Raúl Alfonsín. Até meados de 1990, a aproximação era tímida, mas o lançamento da Iniciativa para as Américas, proposta dos EUA, fez com que Brasil e Argentina decidissem acelerar seu processo de integração, em processo que resultaria na Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e, depois, no Tratado de Assunção, em março de 1991, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), também com Paraguai e Uruguai. Mais detalhes da aproximação com a Argentina e da gênese do MERCOSUL estão no capítulo 4.

Além de sua participação na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1990, Collor também participou da Cúpula Mundial pela Criança, também chamada Cúpula Mundial pela Infância. Entre os objetivos estipulados no texto final adotado na ocasião, estavam a redução em 30% da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos até o ano 2000; a proteção contra exploração, abuso e violência; a reiteração dos princípios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) referentes à erradicação do trabalho infantil e, mais especificamente, do trabalho escravo; a diminuição pela metade do número de crianças subnutridas; e a garantia de acesso à água potável e à educação a cada criança até o final do século XX. Às vésperas da cúpula, o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela AGNU no ano anterior e aberta a assinaturas no início de 1990. No âmbito doméstico, a convenção e demais recomendações convergem com os princípios definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado também em 1990.

Ainda nessa fase, destacam-se as visitas de Collor a Itália e Portugal, bem como sua passagem pela Tchecoslováquia. Em 1990, houve encontro dos chanceleres do Grupo do Rio com seus homólogos do Leste Europeu, em Budapeste, para discutir a transição política naquela região. No ano seguinte, o Brasil reconheceu a independência dos Estados bálticos.

Em 1990, o Brasil recebeu a visita do presidente chinês Yang Shangkun, participou da entronização do imperador japonês Akihito e assinou o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. Collor foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a Antártida e a Estação Comandante Ferraz, em 1991.

e) A autonomia na retórica e a modernização – forçada – na prática na política externa de Collor

Com a queda de Zélia na pasta da Economia, entra Marcílio Marques Moreira, ex-embaixador em Washington. Atribui-se essa reforma, parcialmente, ao fracasso do Brasil em resistir às pressões sobre a dívida externa vindas, sobretudo, dos bancos credores. Um dos sustentáculos que ainda permitiam ao Brasil postergar as negociações da dívida – o apoio político conferido pelo governo norte-americano – havia se esvaído por uma série de motivos ligados à prática autonomista brasileira: da insistência no fortalecimento do MERCOSUL à recusa do envio de tropas à Guerra do Golfo, da demora na aprovação da liberalização da informática[99] à indecisão

[99] Em 12 de setembro de 1990, foi extinta a Secretaria Especial de Informática (SEI), existente desde 1979, que tinha entre suas funções gerenciar a política de reserva de mercado para a indústria de informática nacional. Em visita a Brasília, o presidente norte-americano, George Bush, promete garantir a transferência de alta tecnologia ao Brasil (3 de dezembro de 1990), onde também se discutiu a questão da dívida externa, a liberalização das regras do comércio

quanto ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP)[100], de modo que a modernização retórica perdeu rapidamente sua utilidade.

É neste momento que as concessões começam a aparecer: cede-se na questão da dívida, o que leva a derrotas parciais na questão nuclear e na questão da integração sul-americana. O projeto inicial de integração competitiva condicionada à resolução dos problemas econômicos começa a ruir, dando espaço a uma política de viés neoliberal, de abertura muitas vezes incondicional. Como forma de compensar as perdas nas negociações, o presidente passa a abraçar forte retórica terceiro-mundista, crítica e muitas vezes confrontacionista, minada aos poucos pela contínua pressão internacional. Todo esse processo caminha em paralelo ao progressivo isolamento do presidente, sem qualquer apoio político e fracasso nas tentativas de entendimento.

Conforme a inflexão retórica terceiro-mundista, há prioridade nas relações com a periferia, em três acepções diferentes: a periferia global, o Terceiro Mundo propriamente dito, como na diplomacia de Collor para a África e Oriente Médio, sobretudo a África Austral e o Magrebe, no primeiro caso, e Israel e Irã, no segundo; a periferia do centro, os países do Primeiro Mundo que não são potências clássicas e que têm relevância em tópicos específicos, a exemplo da Espanha, potencial investidora no País, e da Suécia e da Noruega, referências ambientais; e a periferia do socialismo, o Leste Europeu, com quem o Brasil se aproximou de forma menos enfática.

Quanto à questão da dívida externa, ponto de tensão que contribuiu para a demissão de Zélia e a escolha do embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, como novo ministro, foram elaboradas propostas de reestruturação da dívida de médio e longo prazos, e renovada a equipe de negociação da dívida. Essa reforma foi usada por Collor, em encontro com Bush, em junho de 1991, para pedir ajuda aos EUA; entretanto, não houve nenhuma resposta prática norte-americana, que condicionava seu suporte ao êxito dos ajustes econômicos. Isso, ao lado das concessões feitas na Rodada Uruguai do GATT, levaria, também, ao abandono retórico do estilo *soft* de Collor, que passaria a adotar uma retórica de sentimento de independência e de autonomia. As negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ficaram mais truncadas, com impasses que só seriam resolvidos em janeiro de 1992, com acordo de renegociação da dívida fechado com o Clube de Paris; todavia, as negociações com os bancos se arrastariam durante o primeiro semestre de 1992.

Ainda dentro das inflexões pelas quais passou o governo Collor, dentro da mudança para o terceiro-mundismo, cumpre lembrar de temas como as tecnologias sensíveis e ao uso por Collor da diplomacia presidencial. Houve desencontros entre governo e Forças Armadas, como quando da tentativa de negociação pelo Executivo de um acordo de cooperação em defesa com os EUA, recebida com preocupação pelos militares, que temiam uma nova versão do Acordo de 1952. O tema nuclear, que já vinha sendo encaminhado com a Argentina em nível bilateral desde o governo Figueiredo, e com decidido impulso no governo Sarney, teve grande avanço, sobretudo quanto à

---

mundial e a retomada de investimentos dos EUA no País. É aprovado o fim da reserva de mercado para a informática, sob a justificativa de que essa política teria resultado em atraso tecnológico e preços altos ao consumidor (25 de junho de 1991).

[100] O governo brasileiro busca sinalizar seu comprometimento com a não proliferação nuclear e o desarmamento, mesmo fora do marco do TNP: Collor fecha o poço da Serra do Cachimbo, no Pará, que serviu para testes nucleares (18 de setembro de 1990); assina-se, em Foz do Iguaçu, Declaração sobre Política Nuclear Comum entre Brasil e Argentina, que prevê sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares (28 de novembro de 1990); Argentina, Brasil e Chile firmam o Compromisso de Mendoza, renunciando ao uso, produção, aquisição ou transferência de armas químicas ou biológicas (5 de setembro de 1991); o Brasil também apresenta proposta, na Comissão de Desarmamento da ONU, referente à elaboração de regras para o intercâmbio internacional de tecnologias sensíveis.

integração bilateral, que sinalizou o compromisso dos dois países com a não proliferação e o uso da tecnologia para fins pacíficos e catalisou o processo de integração regional, em especial a econômica. Em 1990, Collor e Menem assinaram o Comunicado de Buenos Aires (6 de julho), pelo qual declararam a importância dos programas nucleares da Argentina e do Brasil e a necessidade de aprofundar a cooperação na área nuclear entre os dois países, e a Declaração de Política Nuclear Comum (28 de novembro), em Foz do Iguaçu, em que os dois países aprovaram um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC). Em 1991, assinaram o Acordo de Guadalajara (18 de julho), que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com sede no Rio de Janeiro, e o Acordo Quadripartite (13 de dezembro) entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para aplicação conjunta de salvaguardas com base no SCCC. Quanto ao TNP, o Brasil ainda não assinaria o instrumento, pois priorizou arranjos bilaterais e o arranjo de Tlatelolco. Mais detalhes sobre a ABACC serão tratados em seção específica no capítulo 5.

A integração regional foi o campo em que se verificaram os avanços mais expressivos. Para além do Tratado de Assunção, firmado na fase inicial do governo Collor, houve aprofundamento do MERCOSUL como mecanismo de promoção da inserção competitiva do Brasil e de seus vizinhos. Em dezembro de 1991, ocorreu a primeira Cúpula do MERCOSUL, onde se aprovou o Protocolo de Brasília, que institui sistema de solução de controvérsias. Buscava-se reduzir as vulnerabilidades econômicas dos membros e, ao mesmo tempo, resistir aos riscos que se desenhavam na tentativa de integração hemisférica sinalizada pela Iniciativa para as Américas. Contudo, havia dois entraves: pressões dos EUA pelo fim das políticas protecionistas dos membros do bloco; e incertezas econômicas e políticas em Brasil e Argentina, às quais se somou a acumulação de déficits comerciais argentinos nos primeiros anos do bloco, que gerariam conflitos entre os dois principais países do MERCOSUL. Nesse quadro, havia a diretriz de não desacelerar o processo de integração, e foi com essa mentalidade que os quatro membros do MERCOSUL negociaram com os EUA um acordo sobre comércio e investimentos, o Acordo do Jardim das Rosas (Acordo 4+1). Apesar da resistência do governo Bush, o quarteto sul-americano se manteve unido até o fim do processo, cujo acordo resultante avançou interesses no campo do comércio agrícola no âmbito do GATT e demonstrou a capacidade de articulação dos países do MERCOSUL, liderados pela ação diplomática brasileira.

No que se refere às relações no âmbito americano, o Brasil participou da primeira Cúpula Ibero-Americana em Guadalajara, em 1991, e da segunda, em Madri, em 1992. Em relação aos países do terceiro mundo, Collor participou da Cúpula do Grupo dos 15 (G15), um foro que reunia países em desenvolvimento cujo objetivo era estabelecer maior coordenação política e cooperação sul-sul. Já em relação ao Oriente Médio, o Irã passa a ser, em 1991, o principal fornecedor de petróleo. Ainda nesse ano, o Brasil apoia a Conferência de Madri e a resolução da AGNU que revogou à anterior, de 1975, que considerava o sionismo uma forma de racismo.

Quanto à diplomacia presidencial, cabe destaque ao périplo de Collor pela África Austral, em setembro de 1991. Em seis dias, o presidente visitou quatro países: Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia (com quem as relações diplomáticas foram estabelecidas no ano anterior). A viagem serviu para dirimir críticas ao afastamento do continente, no marco dos rótulos primeiro-mundistas usados em abundância no início do governo. Ademais, indicaria interesse na reaproximação de um conjunto de países com os quais o comércio bilateral perdeu dinamismo na década de 1980, em especial no que concerne à importação de petróleo e à exportação de manufaturas e serviços de engenharia. A repercussão da viagem foi positiva, a despeito de o Brasil passar por crise política doméstica. Entretanto, o período marca um declínio da política africanista

do Brasil, com redução do número de diplomatas lotados no continente e do fluxo de comércio bilateral.

Dez dias após retornar da África, Collor discursou na abertura da AGNU. Antes de discursar, o presidente brasileiro se reuniu com Bush. Em seu discurso, Collor manteve tom cauteloso, evitando colocar em xeque o que restava da postura cooperativa dos EUA. Foram mencionados três desafios: o desafio econômico do desenvolvimento, o desafio político para a paz e o desafio ético de assegurar uma vida digna a todos. Não houve propostas concretas ou linhas de ação oferecidas, mas se tratou de discurso conceitual, que resgatou os temas de desenvolvimento e paz, tradicionais na diplomacia brasileira.

Em 1991, Collor também foi a Espanha, Suécia, Noruega, Vaticano e Áustria (ocasião na qual assinou o Acordo Quadripartite com Argentina, ABACC e AIEA). No mesmo ano, o chanceler alemão Helmut Kohl veio ao Brasil e anunciou a concessão de créditos para proteção da Amazônia, e o Brasil tomou nota de que a Rússia se tornara Estado sucessor da URSS, inclusive na ONU.

f) A autonomia pela modernização – de fato – na fase final da política externa de Collor

O último ano do governo Collor teve como característica marcante a convergência, ainda que tardia, das ideias de autonomia e modernização. Porém, o cenário doméstico estava em tal condição de desgaste que o presidente foi forçado a atuar para tentar salvar seu prestígio, com aprovação popular despencando diante das acusações de corrupção e da precariedade econômica, com inflação ainda descontrolada. Diante do crescente desgaste pessoal e de seu governo, a opção encontrada pelo presidente foi a transferência de sua credibilidade a figuras de reputação ilibada no chamado "ministério dos notáveis"[101]. No MRE, o movimento contou com a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer. Ao fazê-lo, Collor realinhou os interesses do governo – que havia intencionalmente descolado a presidência das burocracias – com os do Itamaraty.

O período em que Celso Lafer esteve à frente da chancelaria, entre abril e outubro de 1992, foi marcado por importante inclinação multilateral da política externa brasileira. Naquilo que ainda se poderia resistir, coube aos diplomatas reaver a credibilidade do Brasil e aprofundar a autonomia da sua política exterior. No auge dos chamados "novos temas" – democracia, direitos humanos, meio ambiente – e dos regimes internacionais erguidos em seu entorno, o Itamaraty centrou-se no multilateralismo e no aprofundamento da integração sul-americana como forma de projeção internacional. O Brasil busca se posicionar na vanguarda da nova agenda global ainda em construção. Daqui, depreendem-se leituras como a de "autonomia pela participação" (novos temas de regimes internacionais) e a de "autonomia pela integração". Outros exemplos dessa atuação envolviam a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e do seu Conselho de Segurança (CSNU), de onde viria o embrião do que é o G4, ao lado de Japão, Alemanha e Índia, e o envio de oficiais a Operações de Paz, como as forças na Iugoslávia e em El Salvador. Nesse cenário, destaca-se a proposta brasileira de uma "Agenda para o Desenvolvimento" como complemento à Agenda para a Paz do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros Boutros-Gali em 1992.

[101] O ministério de Collor renuncia coletivamente devido a acusações de corrupção contra o governo (30 de março de 1992). O chamado "esquema PC" envolve o empresário Paulo César Farias, tesoureiro de campanha de Collor.

A atuação do País nos palcos multilaterais foi influenciada pela retórica da modernização: não proliferação e desarmamento, direitos humanos[102] e meio ambiente foram alguns dos temas globais em que as postulações externas brasileiras, sob essa ótica, evoluíram de padrões excessivamente rígidos e protecionistas para atitudes mais transitivas de cooperação internacional. No plano regional, também prevalecia a retórica modernizadora, como imperativo aos países do mundo em desenvolvimento, e a integração apresentava-se como veículo.

Nessa última fase da política externa de Collor, já nos estertores de seu governo, o Itamaraty recobra maior protagonismo e conduz a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992), além de capitanear debates que redundariam em vários compromissos internacionais relevantes ao longo da "década das conferências", em especial a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993), cuja participação do embaixador José Augusto Lindgren Alves merece destaque (para mais detalhes da atuação deste diplomata, ver seção específica, neste capítulo). A CNUMAD foi o ponto alto da estratégia da autonomia pela modernização: a autonomia viria pela defesa incondicional do desenvolvimento, enquanto a modernização seria representada pela atualização da agenda internacional do Brasil em direção à ecologia. Foi um exemplo substancial da capacidade da diplomacia nacional de liderar um regime internacional.

Finalmente, cumpre lembrar sobre a integração regional como modernização, em que Lafer herdou um marco institucional e um processo de negociação em curso. No período entre abril e setembro de 1992, dois eventos relativos ao MERCOSUL tomariam forma: o primeiro foi a consolidação da aproximação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a primeira reunião tendo ocorrido em 1991, em Luxemburgo, logo após a assinatura do Tratado de Assunção; a segunda reunião entre ministros dos dois blocos ocorreria em maio de 1992, em Portugal; três semanas depois, seria assinado Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Conselho do Mercado Comum (CMC). No mês seguinte, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação entre Brasil e o Conselho das Comunidades Europeias. Após a Cúpula em Las Leñas, em junho, foram definidas as bases que dariam forma à implementação das decisões políticas provenientes do processo que levou ao Tratado de Assunção. Esse processo de consolidação institucional seria levado adiante, culminando no Protocolo de Ouro Preto, já no governo Itamar Franco.

[102] O Brasil adere aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que haviam sido adotados pela ONU em 1966 (24 de janeiro de 1992), e à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, concluída em 1969 (25 de setembro de 1992).

XIII. Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)

A crise de credibilidade que acometia Collor, gestada desde a frustração geral pelo insucesso no tratamento das questões econômicas, atingiu seu ápice em 1992. Em meio a denúncias de corrupção, incluindo o chamado "esquema PC", a Câmara dos Deputados abre processo de *impeachment* contra o presidente Collor, que é afastado do cargo em 29 de setembro. O vice-presidente Itamar Franco assume, apontando o sociólogo e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro das Relações Exteriores. À época, as expectativas lançadas pela política externa de Collor já haviam sido debilitadas por pontos contraditórios, como a adoção de um discurso terceiro-mundista e, ao mesmo tempo, as concessões quanto à dívida externa.

As diferenças ideológicas e comportamentais entre Itamar e Collor levaram ao afastamento entre ambos antes mesmo da posse do presidente eleito, em 1990. Político mais tradicionalista, alçado ao poder sob condições frágeis, Itamar viu-se forçado a formar um governo de coalizão, sem premissas ideológicas muito fortes e pautado pela conservação de várias diretrizes anteriores. Essa descrição continua válida, em boa medida, para a política exterior adotada durante seu governo – sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes.

Diante do quadro doméstico problemático, Itamar não priorizou a agenda externa e demonstrou pouco interesse em desenvolver uma diplomacia presidencial. A condução da política externa brasileira foi, então, delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática. Passados os primeiros meses, o governo Itamar definiu o tom da atuação internacional de seu governo: a manutenção das políticas iniciadas anteriormente e a adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento.

A conduta do Brasil no cenário internacional do período reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de sua política exterior, ressaltando a busca pelo desenvolvimento como vetor principal. O governo teve dois chanceleres: FHC assumiu em outubro de 1992, deixando o cargo em maio de 1993, quando se tornou ministro da Fazenda; seu sucessor foi Celso Amorim, que permaneceria na posição até o fim do mandato de Itamar. Durante a gestão, houve dois âmbitos de ação primordiais: as Nações Unidas e a América do Sul.

Na política externa de Itamar, enfatizava-se o âmbito multilateral, incluindo a defesa de maior abertura à participação no processo decisório internacional. Uma das preocupações presentes era o reforço e aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral, favorecendo a participação do maior número possível de países e a redefinição do papel dos organismos financeiros internacionais, com uma discussão multilateral do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. Foi, assim, uma mudança em relação às negociações bilaterais engendradas no período Collor.

Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do governo Itamar. Como exemplos, há a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não proliferação nuclear, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos (EUA), a reafirmação das alterações implantadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em certo sentido, a política exterior brasileira refletia os diferentes projetos de inserção internacional em debate no Brasil, entre um país continental com interesses múltiplos no sistema internacional e um sócio privilegiado dos EUA no processo de globalização em curso.

Nos fóruns multilaterais, evidenciou-se a tentativa do Brasil de reverter o quadro de passividade do País diante do reordenamento internacional. Na Organização das Nações

Unidas (ONU), o Brasil propôs, nos últimos dias do governo Collor, uma Agenda para o Desenvolvimento, associada à Agenda para a Paz, de modo a reinserir o debate do subdesenvolvimento e da pobreza como indispensáveis para a construção da Nova Ordem Mundial. Entre 1993 e 1994, o Brasil cumpre mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), retomando o pleito em favor de um assento como membro permanente do órgão. Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o chanceler Celso Amorim atualiza o discurso dos “3Ds” de trinta anos antes, passando a referir-se a desenvolvimento, democracia e desarmamento, que se desdobram, respectivamente, nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e segurança internacional. Em 1994, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros Boutros-Ghali apresentará relatório em que dará materialidade à proposta brasileira de Agenda para o Desenvolvimento. Em relação ao tema de direitos humanos, o embaixador Gilberto Saboia presidiu o comitê de redação da declaração final da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, em Viena. Quanto à temática do desarmamento, há dois destaques. Em âmbito regional, no que concerne ao desarmamento nuclear, o Brasil enfim se vinculou plenamente ao Tratado de Tlatelolco, com a apresentação de declaração de dispensa sob o Artigo 28. O País firmou, ainda, a Convenção para a Proibição de Armas Químicas.

No âmbito comercial, cumpre mencionar as negociações da Rodada Uruguai, no qual o governo Itamar acabou seguindo a mesma estratégia do governo Collor, de defesa de institucionalização de um regime de comércio multilateral e o abandono das bandeiras protecionistas. Dessa forma, o governo brasileiro esperava ampliar mercados internacionais para seus produtos e evitar desviar as discussões apenas para os novos temas da agenda de comércio mundial. Como resultado, a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) garantiu algumas vitórias brasileiras na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais (pauta quase exclusivamente agrícola), mas também terminou por abrir o mercado de serviços sem contrapartidas de reduções dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Na conclusão da Rodada Uruguai foi adotada a Ata Final e o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Marraquexe, em 1994.

A integração regional torna-se prioritária na agenda externa, com ênfase no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ocorrendo uma mudança de perspectiva quanto a sua utilidade em relação ao governo Collor. A integração latino-americana e o MERCOSUL já não são apenas um instrumento para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, conferindo agora um sentido estratégico mais abrangente. A integração do bloco alcançou sentido prioritário como uma forma de inserção no contexto da globalização: a importância do projeto regional pode ser demonstrada pela participação dos países do bloco nas exportações brasileiras, que saltou de 4% para quase 14% de 1991 a 1994. Na agenda comercial, houve avanços na liberalização, por meio da implementação do Cronograma de Las Leñas, de 1992, e a adoção da tarifa externa comum (TEC). Ademais, haveria a consolidação institucional do bloco, por meio do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco, ainda que imperfeita, devido às exceções à TEC.

A proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), realizada em Santiago, na VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993 pelo próprio Itamar, antecedida, no ano anterior, pela proposta de Iniciativa Amazônica, significando, na prática, uma extensão do MERCOSUL para os países amazônicos, teve um significado necessário e imediato em relação aos EUA: foi uma proposta alternativa à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Porém, ela também refletiu a sensação de que as relações com os EUA se aprofundavam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral: propriedade

intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução política da agenda de segurança, entre outros. Esse é o cenário de propostas, iniciativas e percepções que encontra FHC em sua chegada à Presidência da República, embora ele tivesse conduzido o Itamaraty no governo Itamar Franco e, portanto, a transição da política externa brasileira do terceiro-mundismo ao pró-ocidentalismo e, em particular, para uma aproximação política com os EUA. Em 1994, Itamar, acompanhado do presidente eleito FHC, visitou os EUA para a I Cúpula das Américas.

Percebe-se, no governo Itamar, uma mudança significativa da política reativa aos EUA implementada pelo governo Collor. Esta foi suplantada pela ênfase à integração regional e pela defesa das negociações em foros multilaterais, que passam a ser os mais destacados eixos da política diplomática para o período, com vistas ao desenvolvimento e revalorização da presença brasileira no cenário mundial.

Quanto ao conflito israelo-palestino, o Brasil apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-Norte da África naquele ano. Ainda no governo Itamar, o Brasil aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília.

No que tange às relações com a África, os países de língua portuguesa e o Atlântico Sul, o Brasil reconheceu, em 1992, o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) eleito em Angola, divergindo dos EUA. No mesmo ano, Itamar Franco realizou visita oficial ao Senegal para participar da III Cúpula do G15. Em 1994, o Brasil assinou um Acordo de Cooperação Naval com a Namíbia. Nesse ano, o País também enviou observadores militares e eleitorais e de uma companhia de infantaria do Exército para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) e sediou, em Brasília, uma reunião de chanceleres dos países de língua portuguesa e a 3ª Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), ocasião na qual é admitida a entrada da África do Sul e é adotada a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul.

Com relação à China, o Brasil recebeu, em 1993, as visitas do chanceler Qian Qichen, do vice-primeiro-ministro Zhou Rongji e do presidente Jiang Zemin, com oficialização da parceria estratégica bilateral.

Quanto ao sistema ibero-americano, Itamar foi o anfitrião da III Cúpula Ibero-Americana, em Salvador (1993), e participou da IV Cúpula, na Colômbia (1994). Quanto ao sistema interamericano, durante o governo Itamar, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi emendada pelos Protocolos de Washington, em 1992, e de Manágua, em 1993. A 24ª Assembleia Geral da OEA é sediada em Belém em 1994. O Brasil adotou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Ademais, o País se absteve na votação do CSNU que autoriza intervenção no Haiti para a restauração da democracia naquele país sob o Capítulo VII.

Entre outros temas de interesse, em 1992, o Brasil aderiu ao novo Acordo Internacional do Açúcar em 1992, e foi criada no ano seguinte, por iniciativa brasileira, a Associação dos Países Produtores de Café, que deixa de existir em 2002. Em 1993, foi recriado o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, que havia sido rebaixado ao nível de Secretaria por Collor. Nos termos da Convenção da ONU sobre Direito do Mar, de 1982, define-se em 1993, por meio de lei, os territórios do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental do Brasil, revogando decreto anterior de 1970. Foi criado um grupo de trabalho interministerial encarregado de examinar a participação do Brasil em operações de paz da ONU. Também em 1993, foi lançado, a partir dos EUA, o primeiro satélite brasileiro para coleta de

dados, o SCD-1. No ano seguinte, foi criada a Agência Espacial Brasileira. Em 1994, o Brasil aderiu ao Plano Brady e firmou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para a reestruturação global da dívida externa brasileira. No mesmo ano, também se realizou a primeira visita de chanceler brasileiro a Austrália e Nova Zelândia.

XIV. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

a) Características gerais da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso (FHC), professor universitário egresso do Departamento de Sociologia da USP, ingressou na política no contexto da repressão do regime militar, durante o qual foi aposentado compulsoriamente e processado pela Justiça Militar. Foi senador entre 1983 e 1992 e, posteriormente, no governo Itamar Franco, esteve à frente dos Ministérios das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994). Neste último cargo, FHC desempenhou papel fundamental na elaboração e na implementação do Plano Real; projetando-se nacionalmente em razão do sucesso do Plano, tornou-se presidente em 1994.

Os dois mandatos de FHC (1995-2002) correspondem a um período de sensíveis mudanças nos âmbitos doméstico e externo, que tiveram impacto sobre a formulação e a execução da política externa brasileira. Esta orientou-se, sobretudo, por três vertentes: a defesa da democracia, a abertura ao exterior e a estabilidade econômica. Ademais, domesticamente, consolidava-se a ideia de política exterior como política pública, o que era coerente com o processo de abertura democrática e com a Constituição de 1988. Nas palavras de Luiz Felipe Lampreia, chanceler de FHC entre 1995 e 2000, o papel da diplomacia seria "ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável", guiando-se por duas forças: a democracia e a liberdade econômica com preocupação social.

O contexto internacional do início do primeiro governo de FHC (1995-1998), ainda marcado pelo otimismo do pós-Guerra Fria, caracterizou-se pelo avanço concomitante da hegemonia norte-americana ("momento unipolar americano", abrangendo a década de 1991-2001), do neoliberalismo (em seus aspectos político – institucionalismo – e econômico), do multilateralismo e da globalização. Todos esses elementos externos, bem como o adensamento da integração regional por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fortaleceram o discurso acerca da necessidade de mudança de paradigma da política externa brasileira, o qual precedia o governo FHC. As gestões de seus dois chanceleres, Lampreia e Celso Lafer (2001-2002), caracterizaram-se por uma moderação construtiva e pela vinculação entre as agendas externa e interna – a política exterior contribuía, no entendimento do governo, para a resolução de agenda de desenvolvimento e crescimento (visão pragmática). Priorizavam-se, assim, ações e missões voltadas à ampliação do comércio internacional e dos investimentos, o que passava pela reconstrução da imagem do País em âmbito externo, ainda no marco da renovação de credenciais. O contexto era favorável a esse enfoque, uma vez que questões de segurança e estratégia tinham perdido importância relativa para o livre comércio no sistema internacional.

Entre 1995 e 2002, portanto, buscou-se equacionar parte do legado da diplomacia praticada até o fim da Guerra Fria, sobretudo o conceito de desenvolvimento, e as alterações decorrentes da consolidação dos processos de abertura democrática e econômico-comercial do Brasil, o que gerou atos de política externa por vezes contraditórios. Por isso, alguns autores interpretam esse período como um período de "dança dos paradigmas"[103] (Cervo) ou de "crise de paradigmas" (Ricupero),

---

[103] Para Amado Cervo, houve alternância entre três paradigmas na ação externa do período: o Estado desenvolvimentista (Estado empresário, "que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança"), o Estado normal (Estado "neoliberal", compreendido pelo autor como "subserviente", "destrutivo" e "regressivo") e o Estado logístico (Estado que transfere à sociedade responsabilidades empreendedoras, equilibrando "os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado").

em que a adesão a preceitos neoliberais, menos intensa do que no governo Collor, tinha como freio constante o "interesse nacional". A política externa de FHC expressava, assim, um "neoliberalismo matizado" (Reis da Silva), que teve de enfrentar múltiplos estresses em sua implementação, em partes por conta da instabilidade no contexto econômico.

Persistia, domesticamente, cenário de deterioração da economia devido à ainda forte inflação. Internacionalmente, sucessivas crises financeiras nas economias ditas periféricas eclodiriam, a exemplo de México (1994-1995), Tailândia e Ásia (1997), Rússia (1998), e catalisariam crise semelhante no Brasil, a qual atingiria seu ápice em 1998-1999. Adicione-se, ainda, que, a adoção de um viés neoliberal na vertente econômico-comercial da política externa brasileira ocorreu em meio a uma conjuntura na qual Bill Clinton e Carlos Menem, ambos entusiastas do liberalismo econômico global, eram os presidentes dos principais parceiros do Brasil, Estados Unidos (EUA) e Argentina. Essa postura marcaria iniciativas de comércio exterior, de atração de investimentos e de privatizações – um cenário comum a países latino-americanos à época.

A política externa de FHC assumiu algumas outras premissas derivadas de seu "neoliberalismo matizado", que não constituíam dogmas, mas adaptavam-se pragmaticamente ao contexto internacional – por exemplo, houve alteração sensível na percepção do governo sobre o ambiente externo após os ataques de 11 de setembro de 2001. A teoria da interdependência, que afirmava a valorização dos "novos temas", ou "temas *soft*", ecoava no Itamaraty, sobretudo durante a gestão de Lampreia, que entendia que a importância relativa dos países passara a ser medida antes por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural do que por seu peso militar ou estratégico. Isso resultou não apenas na "convergência crítica" (Lampreia) a valores liberais na política externa do País, mas também em um maior engajamento no multilateralismo, especialmente no âmbito comercial. O já tradicional universalismo da política externa pátria foi atualizado pelo revigoramento da expressão *global trader*, que significava, nos governos FHC, a diversificação das relações externas somada ao aumento dos esforços na vertente regionalista. Destacam-se, nesse sentido, o adensamento das relações bilaterais com parceiros como África do Sul, China, Índia, Japão e Rússia, bem como com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), estabelecida em 1996, durante o primeiro mandato de FHC, e os contínuos esforços de fortalecimento do MERCOSUL e da integração regional.

b) Autonomia pela participação e integração

A política externa do governo FHC deixou um denso legado intelectual ao País, uma vez que o presidente, seus ministros das Relações Exteriores e outros intelectuais se esforçaram para consolidar conceitualmente essa renovação paradigmática, em curso desde 1992, ano em que Celso Lafer e FHC se tornaram chanceleres nos governos Collor e Itamar Franco, respectivamente. Para o embaixador Rubens Ricupero, o principal rótulo da diplomacia empreendida por FHC foi a busca da autonomia pela participação, isto é, a capacidade de influenciar ativamente os processos decisórios multilaterais. Segundo o autor, Lampreia, chanceler entre 1995 e 2000, teria posteriormente adicionado a essa fórmula o conceito de "integração", enfatizando a ideia de que o Brasil não estaria suficientemente atrelado a nenhum centro de poder mundial que justificasse uma opção excludente, num contexto pós-bipolar, devendo jogar em "tabuleiros não excludentes". Assim, com o fim da Guerra Fria, ocorreu processo de renovação paradigmática, marcado pela substituição da "autonomia pela distância" (Fonseca Jr.), pela autonomia pela participação e

integração[104], isto é, o engajamento no processo de elaboração de normas e padrões de conduta multilaterais. Na visão de Vigevani e Mariano, a inserção brasileira nos âmbitos multilateral, regional e bilateral enfrentaria três desafios simultâneos, nesse contexto: avançar na consolidação do MERCOSUL, qualificar o Brasil como *player* capaz de influenciar efetivamente discussões e resultados, e impedir o isolamento da América do Sul no contexto da unipolaridade estadunidense.

A mudança de atitude perante o multilateralismo é uma das principais marcas da autonomia pela participação e integração, na medida em que se abandonava a postura terceiro-mundista anterior, que analisava o multilateralismo a partir do conflito Norte-Sul. Em suma, procurou-se substituir o que era identificado como "agenda reativa", calcada nos preceitos nacional-desenvolvimentistas, terceiro-mundistas e protecionistas que direcionaram a política exterior brasileira até 1989, por uma agenda internacional proativa, em que o interesse nacional se ligava à participação ativa na elaboração das normas e das pautas que conduziam a ordem internacional. Essa nova abordagem – que não recebeu um nome "oficial" – era vista como imprescindível à consecução dos interesses nacionais, notadamente o do desenvolvimento, e era compatível com a autoimagem realista do Brasil como "país médio", com presença não insignificante no comércio global e com posição de liderança regional.

Um dos desdobramentos práticos da autonomia pela participação foi a adesão tardia do Brasil ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), em 1998 – tributária de cálculo realista, já que se ganhava mais com a adesão, que dotava o País de maior credibilidade, do que com sua continuada ausência –, e medidas anteriores correlatas, como a participação no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) e a assinatura do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), ambas em 1996, e a aceitação do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995 – para mais detalhes sobre o regime internacional de desarmamento, ver seções do tópico específico sobre o tema no capítulo 5. Além disso, a eleição do ex-chanceler Francisco Rezek como juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1996, a nomeação do embaixador brasileiro José Maria Bustani como diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em 1997, e o reconhecimento, pelo Brasil, da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH)[105], em 1998 – além da eleição do brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade como juiz da CtIDH no ano seguinte –, também se inserem no contexto de renovação de credenciais. Na agenda ambiental, o Brasil apresentou, na Comissão Internacional da Baleia (CIB) de 2001, proposta de criação de um santuário para a proteção de baleias no Atlântico Sul. No ano seguinte, participou da I Reunião Ministerial dos Países Megadiversos Afins e da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (em Joanesburgo).

Esse movimento externo esteve respaldado também no avanço do arcabouço normativo doméstico, especialmente na área do meio ambiente, patentes e direitos humanos, o que fortaleceu a credibilidade do País e atraiu recursos. Teve início a execução do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o maior programa ambiental do país, executado entre 1995 e 2009 com recursos do G7, da União Europeia (UE) e do Banco Mundial. Em 1999, foi

---

[104] Segundo Eugênio Vargas Garcia, ao deixar a chancelaria, Lampreia definiria a política externa de FHC como uma "convergência crítica" em relação ao conjunto de valores, compromissos e práticas que orientam as relações entre os Estados, ou seja, o Brasil se desfaz de suas "hipotecas" e adere ao *mainstream* internacional, mas guarda uma postura crítica no que tange às distorções e assimetrias ainda existentes no sistema ("autonomia pela integração").

[105] Ainda no sistema hemisférico, o Brasil assinou a Convenção Interamericana contra a Corrupção em 1996. Em 1999, assinou as convenções interamericanas sobre transparência nas aquisições de armas convencionais e sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra pessoas portadoras de deficiência. Em 2001, foi aprovada a Carta Democrática Interamericana. Em 2002, o País assinou a Convenção Interamericana contra o Terrorismo.

criado o Ministério da Defesa (1999), chefiado por civis, após a promulgação da Política de Defesa Nacional de 1996.

Outros conceitos aplicáveis à política externa de FHC são: realismo e pragmatismo; busca de normalidade; resistência a tentações hegemônicas; articulação de consensos; preferência por conciliação e pelo diálogo e reforço de uma cultura de moderação[106] e pluralismo. Estudos enfatizam, por fim, a combinação de manobras estratégicas – realistas – voltadas à inserção do Brasil e à consecução dos interesses nacionais, e de adequação – idealista – a valores universais, num viés kantiano. A tônica entre autonomia e universalismo marcaria definitivamente a política externa brasileira do período, pois o governo FHC via o multilateralismo como o palco mais vantajoso para o País e a consolidação das regras multilaterais como forma de garantir uma posição autônoma.

c) Diplomacia presidencial

A proatividade da agenda internacional de FHC se expressava sobretudo por meio da diplomacia presidencial, especificamente na sua vertente de visitas internacionais, marca de seu governo, praticada ininterruptamente ao longo de seus dois mandatos. No entender do embaixador Marcos Azambuja, a diplomacia presidencial pode ser definida como aquela em que o mandatário exerce a condução pessoal de assuntos de política externa fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*. Segundo Sérgio Danese, a diplomacia presidencial é verificada quando o presidente age de modo independente do corpo burocrático de governo, tendo participação pessoal e ativa na concepção e na execução da política externa. Na visão do autor, o uso da diplomacia presidencial durante o governo FHC não tem precedentes na história política brasileira, já que transcendeu iniciativas pontuais como as de outrora (Juscelino Kubitschek e Operação Pan-Americana, encontro entre Vargas e Roosevelt, etc.).

Para além de suas credenciais acadêmicas, o estilo *globe trotter* do presidente FHC se tornou pauta da imprensa (e da opinião pública) desde o início de seu mandato – nos dois primeiros anos, FHC já tinha cumprido uma agenda de 47 compromissos internacionais. Isso corroborou a vinculação da política externa à política interna e fortaleceu a sua compreensão como política pública, o que não diminuiu o papel do Itamaraty na formulação da política externa, mas aumentou o número de atores interessados e capazes de influir sobre ela. Houve muitas críticas (algumas caricaturais) ao número de viagens do presidente[107], que eram justificadas como um imperativo de seu tempo – o País replicava o *modus operandi* dos países centrais em frente ao mundo globalizado[108].

A diplomacia presidencial era utilizada para a renovação de credenciais do País, uma espécie de *marketing* de um Brasil renovado, e como instrumento para a promoção de interesses nacionais como, nas palavras de Lampreia: aumentar a inserção brasileira em foros decisórios e de coordenação internacional; explorar vantagens econômico-comerciais (muitas viagens eram acompanhadas por comitivas de empresários); mobilizar a sociedade civil organizada em função de interesses específicos no relacionamento com países ou organizações internacionais; melhorar

[106] Celso Lafer referia-se, com frequência, a uma política de "moderação construtiva" da diplomacia brasileira, fundada no apelo à razão e ao diálogo.
[107] Ao total, FHC visitou 44 países em 96 viagens – 374 dias (1 ano e 9 dias) de seus mandatos foram dedicados a viagens ao exterior.
[108] A diplomacia presidencial não era uma novidade na política externa brasileira, mas, sim, era o aumento exponencial de sua utilização. Anteriormente, era utilizada apenas com parceiros-chave, como a Argentina, não tendo a centralidade que ganhou na década de 1990.

o relacionamento com parceiros-chave do Brasil; informar parceiros e investidores sobre as mudanças que ocorriam em âmbito doméstico; e ampliar parcerias, envolvendo cada vez mais o setor privado.

Além disso, a diplomacia presidencial era vista como elemento catalisador de iniciativas, que também fortalecia a cooperação e o diálogo político do Brasil com seus parceiros. Por meio da diplomacia presidencial, o País logrou aumentar a sua confiabilidade perante parceiros e investidores internacionais, o que redundou em maior atração de investimentos externos e no apoio de organismos multilaterais e governos quando da crise econômica do fim da década de 1990.

d) Relacionamento com os Estados Unidos

O governo FHC buscou melhorar as relações bilaterais com os EUA, que eram vistos como "parceiro fundamental" do Brasil. A política de estabilização macroeconômica foi apreciada positivamente por Washington, assim como alguns dos resultados da política de "autonomia pela integração", em especial a adesão do País a instrumentos como o MTCR e o TNP. Sob a ideia de "autonomia pela integração", houve adensamento de relações bilaterais com os EUA, mas sem a adoção de alinhamento automático. Os países se aproximaram sobretudo durante o governo Clinton – as reformas liberalizantes de FHC se concentraram principalmente em seu primeiro mandato. Com a eleição de George W. Bush, houve uma mudança de orientação no governo estadunidense, que teve impacto na política externa brasileira. O governo Bush, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, marcou um retorno da ênfase securitária na política externa dos EUA e o fim do período de otimismo liberal que influenciou a formulação inicial da agenda externa do governo FHC.

A matriz neoliberal entrou em crise nos últimos dois anos do segundo governo FHC, devido à conjugação da crise financeira (que reverberou no MERCOSUL) com a mudança da conjuntura global assinalada pelo 11 de setembro. Empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo na execução da política externa brasileira em contraposição ao que viam como idealismo praticado pelo Itamaraty. O otimismo liberal passa a ser substituído pela crítica à globalização assimétrica durante a gestão de Lafer como chanceler, mas sem retorno ao terceiro-mundismo. A crítica à globalização visava evidenciar sobretudo as assimetrias de poder nas negociações comerciais.

Outro aspecto do relacionamento bilateral que sofreu mudanças sensíveis no segundo mandato de FHC foi o das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De início, o governo FHC manteve o posicionamento tomado pelo Brasil na primeira Cúpula das Américas (Miami, 1994), da qual FHC participou a convite do presidente Itamar Franco, que encerrava o seu mandato. Naquele momento, o governo decidiu protelar as negociações da ALCA e se focar no fortalecimento do MERCOSUL e da integração sul-americana. Essa política só foi reformulada em 1998, após a segunda Cúpula das Américas (Santiago), devido a dois fatores: o medo do possível isolamento na região e as crescentes dificuldades pelas quais passava o MERCOSUL – o bloco entraria em crise no biênio 1998-1999, que foi agravada pela desvalorização do real em janeiro de 1999. Assim, a ALCA deixou de ser tratada apenas como uma ameaça pelo governo brasileiro e passa a ser compreendida como uma oportunidade, ainda que não fosse o modo ideal de integração pensado pelo Brasil. Nas palavras de Ricupero, o projeto da ALCA somente valeria a pena caso fosse equilibrado, gradual e compatível com os interesses nacionais. Sob a chancelaria de Celso Lafer, afirmar-se-ia que "o MERCOSUL é o destino, enquanto a ALCA é opção".

Ainda na área comercial, entretanto, o Brasil ainda enfrentava sanções dos EUA referente à Seção 301 da Lei de Comércio por causa da alegada deficiência na proteção da propriedade intelectual (1999), mas posteriormente, em 2001, a queixa é retirada da Organização Mundial do Comércio (OMC). Também é um marco do período, a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-EUA para utilização da base de lançamentos espaciais de Alcântara (2000), que encontrará oposição no Congresso do Brasil e será revisto e acordado no governo Bolsonaro.

A ênfase em temas securitários no sistema internacionais é retomada após os ataques de 11 de setembro de 2001, impactando a agenda brasileira. Naquele momento, o Brasil invoca o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em razão dos ataques aos EUA.

e) Sul-americanização

A política externa de FHC foi marcada, ainda, pela inflexão do foco regional da América Latina para a América do Sul, ou por um processo de "sul-americanização", estimulado pela percepção de que, enquanto no âmbito latino-americano havia hegemonia dos EUA, no âmbito sul-americano o Brasil destacava-se como liderança. Nesse sentido, a política externa brasileira para a América do Sul consistia na implementação de um projeto já existente na diplomacia nacional, adaptado à conjuntura de globalização e de integração, da qual foi característico a lógica de regionalismo aberto, que permitia ao País aderir a normas e regimes internacionais de seu interesse ao passo que mantinha uma "reserva de autonomia" (Pinheiro). Os principais eixos de atuação externa do Brasil na região foram: o MERCOSUL, visto como base para a inserção brasileira; a aproximação de países do subcontinente, sobretudo os amazônicos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela); a defesa da solução pacífica de controvérsias e dos princípios de autodeterminação e não intervenção; e o adensamento de relações bilaterais.

A consolidação política do MERCOSUL reverberou em duas ações de política externa que foram grandes conquistas do governo FHC: a adesão conjunta de Argentina e Brasil ao TNP; e a defesa da democracia nos episódios de crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001. A defesa da democracia nesse caso ensejou a inserção da Cláusula Democrática no MERCOSUL, por meio do Protocolo de Ushuaia (1998). Em sentido semelhante, foi aprovada, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a Carta Democrática Interamericana (2001), cujo artigo 19 passou a prever que rupturas da ordem democrática ensejam a suspensão da participação de países na organização. O Brasil foi bem-sucedido, ainda, na mediação diplomática de questões fronteiriças entre Equador e Peru, na zona de Cenepa, pacificada com o Acordo Global e Definitivo de Paz (Ata de Brasília), assinado em 1998, e na defesa da democracia na Venezuela, na crise do final de 2002, em que FHC e o presidente eleito Lula atuaram de forma coordenada. Ainda sobre o MERCOSUL, durante o governo de FHC houve a aprovação do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL (2002), que substituiu o Protocolo de Brasília de 1991 e que criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

Em face das negociações da ALCA, FHC relançou a proposta de constituição da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), originalmente proposta no governo Itamar Franco. Em 2000, houve a convocação, por iniciativa brasileira, e a realização, em Brasília, da 1ª Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, que reuniu, com sucesso, todos os 12 presidentes dos países sul-americanos e na qual foram discutidos temas políticos, comerciais e de integração física. Na ocasião, foi lançada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que amalgamou projetos bilaterais e regionais existentes. No contexto do aprofundamento da

integração regional sul-americana promovida durante o primeiro mandato de Lula, a IIRSA foi incorporada à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – criada durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004. A Iniciativa nunca contou com marco institucional intergovernamental próprio; com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, passou a inserir-se no âmbito da nova organização.

No governo FHC também se consolidou o redirecionamento da matriz energética brasileira em direção à menor dependência das importações de hidrocarbonetos provenientes do Golfo Pérsico, processo que remonta aos anos 1970. Na década de 1990, as importações voltaram-se especialmente à Argentina e à Venezuela. Além disso, a realização de grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos, contribuiu para o redirecionamento da matriz energética em direção a um enfoque regional. Nesse contexto, inserem-se os debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu: em 1995, Brasil e Paraguai assinaram novo anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Para detalhes sobre as relações com o Paraguai após o governo FHC, ver seção Relações Brasil-Paraguai no capítulo 3. Ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

Houve, por fim, importantes iniciativas de integração birregionais, no governo FHC. Em 1995, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação MERCOSUL-UE, base fundamental para as negociações de um futuro acordo birregional, cuja primeira rodada ocorreu entre 2000 e 2004. Outro exemplo de esforços de integração birregional foi a assinatura, em 1998, do Acordo-Quadro para a criação da Zona de Livre Comércio entre MERCOSUL e Comunidade Andina (CAN) e a realização, em 1999, da 1ª Cúpula América Latina e Caribe-UE. No contexto desta, os líderes do MERCOSUL, do Chile e da UE decidiram lançar negociações para a liberalização comercial das duas regiões e para o futuro estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional. Durante o primeiro governo de FHC, foram, ainda, firmados dois Acordos de Complementação Econômica (ACE), entre MERCOSUL e Chile (ACE-35) e MERCOSUL e Bolívia (ACE-36), ambos em 1996. No segundo mandato, foram assinados ACEs do Brasil com Colômbia, Peru, Equador e Venezuela (ACE- 39), Cuba (ACE-43) e México (ACE-53) e do MERCOSUL com o México (ACE 54 e 55) e com a CAN (ACE-56).

Apesar dos esforços do Itamaraty em fortalecer a integração sul-americana, os oito anos de governo FHC não foram suficientes para reverter a tendência de deterioração da posição internacional da América do Sul, expressa nas baixas taxas de crescimento dos países da região.

f) Multilateralismo e comércio internacional

O governo FHC é contemporâneo da "década das conferências" da Organização das Nações Unidas (ONU) e do momento de maior otimismo da OMC. Nas palavras de Amado Cervo, "o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar a sua vontade". Mantiveram-se os esforços de participação do Brasil nos debates internacionais sobre os "novos temas" da política internacional, o que reforçava a credibilidade do governo FHC. No embalo da promoção dos direitos humanos e da defesa da democracia, a política externa brasileira foi "contaminada", nas palavras de Cervo, por uma visão kantiana da paz e da justiça global, que

teve como consequências o "sacrifício da segurança nacional" e a propagação de um idealismo perante o sistema internacional.

Algumas das questões que concentraram esforços no âmbito multilateral foram: não proliferação nuclear, desarmamento, avanço do terrorismo, meio ambiente, direitos humanos e defesa da democracia. Houve uma "renovação de credenciais" nos regimes de desarmamento e de tecnologias sensíveis, especialmente por meio da adesão ao MTCR, em 1995, após declaração de São José dos Campos; da entrada no NSG, em 1996; das assinaturas do CTBT, em 1996, e da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, em 1997; da adesão ao TNP, em 1998; e da criação da Coalizão da Nova Agenda, em 1998. Além disso, o governo FHC manteve a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pauta recorrente em tratativas bilaterais e em fóruns multilaterais. Para sustentar o seu pleito, o Brasil assumia, na ONU, um papel de potência média, aumentando a sua participação em operações de paz, bem como nos foros políticos da organização. A proposta brasileira de um estatuto de desnuclearização para fins militares de quase todo o hemisfério sul é reconhecida pela AGNU. Em relação ao meio ambiente, Brasil, África do Sul, Alemanha e Singapura apresentam na Rio+5, em 1997, uma iniciativa conjunta sobre meio ambiente. Outro marco importante é a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, que inclui a proposta brasileira de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Em 1998, o Brasil adota o Estatuto de Roma.

Em termos de multilateralismo comercial, três processos concentraram os esforços diplomáticos do governo FHC: a OMC, a ALCA e o acordo de associação MERCOSUL-UE. A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros no âmbito econômico e havia grande entusiasmo do governo com o sistema de solução de controvérsias (SSC). No SSC, o Brasil logrou importantes vitórias durante o governo FHC, sendo o litígio envolvendo as empresas Bombardier e EMBRAER o caso que mais ganhou os holofotes no período. Outro contencioso relevante com protagonismo brasileiro no âmbito da OMC foi o da "quebra de patentes" – a flexibilização do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) – de medicamentos para o tratamento da AIDS. Em 2001, aprovou-se a histórica Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública, que também afirmou a relevância do Brasil na da diplomacia da saúde.

As negociações do Acordo MERCOSUL-UE[109] ocorriam simultaneamente às negociações da ALCA e aquele acordo era vista como uma possível alternativa à implementação da ALCA. A UE, como principal polo de comércio nos anos 1990, receava que a implementação de uma área de livre comércio hemisférica hegemonizada pelos EUA (uma "naftalização" das Américas) diminuísse sua importância relativa no sistema internacional e, por isso, tinha grande interesse em concluir um acordo com o MERCOSUL. Em 1999, durante a Primeira Cúpula América Latina e Caribe-UE, a Cúpula MERCOSUL-UE decidiu que as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio também envolveriam fórmulas de união política. Contudo, as dificuldades encontradas nas negociações comerciais, especialmente o tratamento sobre os subsídios agrícolas, esfriaram as negociações ao fim da década de 1990, o que corroborou a já mencionada mudança de postura da política externa de FHC perante as negociações da ALCA.

---

[109] O Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação MERCOSUL-UE foi assinado em 15 de dezembro de 1995, primeiro ano do primeiro governo de FHC. A primeira fase de negociações de um acordo birregional ocorreu entre 2000 e 2004; as negociações foram então relançadas em 2010. A segunda e a terceira fases ocorreram entre 2010-2012 e 2012-2019, respectivamente. O pilar comercial do Acordo de Associação MERCOSUL-UE foi concluído em 2019.

Na agenda econômica, firmou-se acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998 e em 2001 diante da crise econômica e do crescimento da dívida externa. Em 1997, ingressou-se no Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês). Em 1999, o País foi um dos fundadores do então G20 Financeiro.

g) Relações com outros países estratégicos

Brasil e China haviam estabelecido parceria estratégica em 1993, ainda durante o governo Itamar Franco. Ao longo dos oito anos do governo FHC, porém, as relações bilaterais cresceram em importância, com a China tornando-se o segundo maior parceiro comercial brasileiro em 2002 (as exportações do Brasil para o país duplicaram). Quanto à cooperação científica e tecnológica, a China consolidou-se como relevante parceiro do Brasil: no marco do protocolo de cooperação para pesquisa espacial – assinado no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982 – foi lançado o primeiro satélite sino-brasileiro de recursos terrestres (CBERS, na sigla em inglês), de observação da Terra, em 14 de outubro de 1999. A decisão de expandir o CBERS abarcaria não apenas a produção de novos satélites, como também tomaria o rumo de beneficiar outros países, iniciativa que se consolidará no governo Lula. FHC viajou à China e recebeu duas visitas do presidente chinês Jiang Zemin; o Brasil chegou, inclusive, a manifestar apoio expresso à entrada da China na OMC.

Durante o governo FHC, Brasil e Rússia apresentaram aumento substancial em seu intercâmbio comercial, com ênfase nas exportações de *commodities* agrícolas, sobretudo alimentares. Em 2000, acontece a I Reunião da Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia (CAN), que lançou as bases de uma parceria entre os dois países, que se transformará, em 2002, em visita de FHC à Rússia, em uma parceria estratégica. Na mesma ocasião, a Rússia deu apoio expresso à proposta de inclusão do Brasil como membro permanente do CSNU; em troca, o Brasil apoiou a acessão russa à OMC. Ainda em 2002, FHC visita Rússia, Ucrânia, Suécia, Polônia e Eslováquia. Durante a visita de FHC a Moscou, Brasil e Rússia consagraram a expressão "Parceria Estratégica" para definir as relações bilaterais. Na mesma ocasião, a Rússia deu apoio expresso à proposta de inclusão do Brasil como membro permanente do CSNU; em troca, o Brasil apoiou a acessão russa à OMC.

Houve melhora no relacionamento bilateral com a Índia, que se traduziu em coincidência de posições internacionais nos campos político e comercial. FHC realizou visita oficial a Índia em 1996, ocasião na qual foram assinados acordos de cooperação em ciência e tecnologia. Em 1997, foi a vez do presidente indiano, K. Narayanan, vir ao Brasil. Em 1998, no entanto, o governo FHC condenou duramente os testes nucleares que haviam sido efetuados pela Índia em área próxima à fronteira com o Paquistão, denunciando o Memorando de Entendimento de cooperação para usos pacíficos da energia nuclear. Além disso, as trocas comerciais com a Índia ficaram aquém das expectativas do governo FHC.

O fim do *apartheid* possibilitou a normalização e o estreitamento de relações com a África do Sul, que recebeu a primeira visita de um presidente brasileiro em 1996, no contexto da qual foi assinado o Acordo de Cooperação no Campo da Cultura, em Pretoria. Este acordo criou a Comissão Mista Brasil-África do Sul, cuja primeira reunião ocorreu em 2002, em Brasília. FHC retornaria ainda em 2002 à África do Sul para participar da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Do lado sul-africano, Nelson Mandela (1998) e Thabo Mbeki (2000) viriam ao Brasil. No âmbito do MERCOSUL, foi ainda firmado o Acordo-Quadro

MERCOSUL-África do Sul, em 2000, que evoluirá para o atual Acordo de Comércio Preferencial entre MERCOSUL e União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês).

O Brasil aumentou o seu papel entre os países da recém-criada CPLP. O relacionamento com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a África do Sul foram os pontos de destaque da política externa em relação à África. FHC visitou Angola e Moçambique por ocasião da III Conferência de Chefes de Estado daquela comunidade. O Brasil enviou cerca de 1.200 soldados à UNAVEM III para a pacificação de Angola, maior efetivo enviado pelo País a uma missão de paz até então. Houve também adensamento de relações comerciais com países petrolíferos daquele continente fora dos PALOP, como Líbia, Nigéria, Gabão e Argélia. Entretanto, em termos gerais o Brasil diminuiu a intensidade de seu relacionamento com o continente africano – alguns autores chegam a afirmar que houve um abandono da diplomacia africana brasileira.

Ainda no âmbito da CPLP, pode-se mencionar a participação de forças brasileiras em operações de paz do Timor Leste, com dois pontos de destaque: a designação do brasileiro Sérgio Vieira de Mello como administrador de transição da ONU na UNTAET, entre 1999 e 2002, e o comparecimento do então chanceler Celso Lafer à comemoração da independência do Timor Leste, em maio de 2002. Destaca-se ainda o fortalecimento das relações bilaterais com Portugal, especialmente pelo significativo montante de aquisições por empresas portuguesas de empresas brasileiras privatizadas durante os governos FHC.

Ainda nas relações com o continente africano, o Brasil recebeu os presidente de Zimbábue, Namíbia, Moçambique, Angola e Gabão e o primeiro-ministro de Guiné-Bissau.

Com relação a temas do Oriente Médio, FHC defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2001. Para mais detalhes sobre o Brasil e a questão israelo-palestina, ver a seção específica no capítulo 3. Entretanto, a diplomacia brasileira distanciou-se do restante do Oriente Médio durante o governo FHC.

Com o Japão, por sua vez, o Brasil vivenciou, entre 1995 e 2002, estagnação nas relações bilaterais, econômicas e políticas, a despeito da visita de FHC em 1996. Ainda assim, o período foi marcado pela vinda de diversas empresas japonesas ao País, com parcerias e projetos em áreas como meio ambiente, desenvolvimento de combustíveis alternativos (notadamente o complexo sucro-alcooleiro), voltados ao setor automobilístico, e saneamento básico. Além disso, em 1998 foi estabelecido o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), com a participação de quinze países da Ásia do Leste e da Oceania, incluindo Japão, China e Austrália. Mais especificamente, com a Coreia do Sul, após a troca de encontros de chanceleres no período Collor-Itamar[110], houve troca de visitas de chefes de Governo e de Estado, como as visitas do presidente e do primeiro-ministro sul-coreanos, respectivamente em 1996 e 1999, e de FHC em 2001, e a assinatura de uma série de instrumentos bilaterais[111].

O Itamaraty passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial. Nesse sentido, para além dos países já mencionados, buscou-se aprofundar as relações com parceiros do Sudeste Asiático. FHC foi à Malásia (1995) e à Indonésia (2001), e enviou

---

[110] Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, onde é assinado o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Em 1992, os países assinam o Acordo sobre Serviços Aéreos. Em 1993, o chanceler sul-coreano visita Brasília, onde é assinado o Acordo de Extradição.

[111] Mecanismo de Consultas Políticas (1996); Acordo de Cooperação em Turismo (1996); Acordo de Cooperação sobre o Uso Pacífico de Energia Nuclear (1999); eliminação de vistos (1999); Acordo de Assistência Legal Recíproca em Assuntos Criminais (2002).

Lampreia a outros países do Sudeste Asiático no ano seguinte. No período, o País recebeu os primeiros-ministros de Tailândia, Singapura e Nova Zelândia e o presidente da Indonésia. Quanto ao restante da Ásia, em 2001, estabeleceu relações diplomáticas com a Coreia do Norte.

O Brasil distanciou-se do México após a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), sendo expressivas as divergências entre os países em torno das negociações da ALCA (o México não queria perder os seus privilégios e preferências de acesso). No entanto, no final do segundo mandato de FHC, o crescimento econômico mexicano passou a atrair empresas, particularmente as multinacionais do setor automobilístico, o que contribuiu para a renovação e o crescimento das relações comerciais entre Brasil e México. Em 2002, foram assinados três ACE com o México (53, 54 e 55). O ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos, foi assinado durante visita o presidente mexicano Vicente Fox a Brasília; já o ACE-54, assinado durante a Cúpula do MERCOSUL (da qual participou Fox), é um Acordo-Quadro que tem como objetivo – ainda não logrado – criar uma área de livre comércio entre os Estados partes do MERCOSUL e o México. O ACE-55, por fim, abrange produtos automotivos.

Com a Argentina, foi firmada aliança estratégica, em 1997, por FHC e Menem. Em 2001, contudo, com o agravamento da crise econômica argentina, as relações entre os dois países vivenciaram um esfriamento. Houve queda no fluxo de comércio bilateral e as medidas adotadas pelo governo FHC para fazer frente aos efeitos da crise foram criticadas pelo presidente Fernando de la Rúa como protecionistas. Apesar disso, FHC fez visita oficial à Argentina em 2002, já sob a presidência de Eduardo Duhalde.

Ainda no hemisfério americano, pode-se mencionar a manutenção da estabilidade no relacionamento do Brasil com Cuba. Em 1999, FHC visita Cuba para a Cúpula Ibero-Americana e encontra-se com Fidel Castro, em Havana. O governo FHC criticava constantemente o embargo a Cuba e defendia sua reinserção no sistema interamericano. Por fim, Brasil e Canadá trocaram visitas, com a ida de FHC em 1997, para visita de Estado, e em 2001, para participação da III Cúpula das Américas, e a vinda do premiê canadense.

FHC visitou mais de uma dezena de países europeus. Foram seis idas apenas a Portugal, incluindo visita de Estado em 1995, criação da CPLP, VIII Cúpula Ibero-Americana e VI Cimeira Luso-Brasileira, que serviram para o fortalecimento das relações entre os dois países. Em 2000, foi comemorada a efeméride de 500 anos da chegada dos portugueses ao Brasil, com assinatura de Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta. Também se destacou a participação de empresas portuguesas no processo de privatização.

Também se destacaram as visitas de FHC ao Reino Unido (cinco vezes, incluindo comemorações dos 50 anos do fim da II Guerra Mundial e visita de Estado em 1997), à Bélgica (incluindo instituições da UE), à Alemanha (quatro visitas, inclusive uma de Estado em 1995), à Espanha (quatro vezes, incluindo assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação MERCOSUL-CE em 1995 e visita de Estado em 1998), à Itália (duas vezes), ao Vaticano (duas vezes), à Suíça (participação no Foro Econômico Mundial e na 2ª Conferência Ministerial da OMC, em 1998), à França (duas vezes) e a Países Baixos, Ucrânia, Suécia, Polônia e Eslováquia. O presidente se encontrou com Chirac na Guiana Francesa em 1997 e recebeu os presidentes de Ucrânia, Tchéquia, França, Hungria, Romênia, Eslováquia e Armênia, o chanceler federal da Alemanha, o rei e o presidente do governo da Espanha e os primeiros-ministros de Itália, Países Baixos, França, Irlanda e Reino Unido.

h) Anos finais e transição

O início do fim do "momento unipolar estadunidense" foi marcado pelos atentados do 11 de setembro de 2001, que sepultariam de vez o prognóstico liberal otimista de Fukuyama. A diplomacia brasileira condenou os "atos de terrorismo insano" e foi determinante para a convocação do Órgão de Consulta do TIAR, a fim de avaliar a segurança hemisférica após os atentados. Outros eventos internacionais, como o genocídio de Ruanda (1994), a guerra da Bósnia (1992-1995) e os conflitos no Kosovo e na Sérvia (1999) atestariam a emergência de novo momento, menos otimista, dez anos depois do fim da Guerra Fria. Nesse contexto, a presidência de George W. Bush (2001-2009) somente reforçaria a opção dos EUA por um unilateralismo pouco eficiente.

A mudança no cenário internacional não foi o único desafio enfrentado pela gestão Lafer no Itamaraty. Ao fim do governo FHC, questões de natureza doméstica, como a crise energética (apagões), demandaram esforço externo do País, inclusive no sentido de fortalecer o já mencionado redirecionamento de sua matriz energética. Ademais, diante do crescimento da dívida externa, foram feitos dois acordos com o FMI, em 2001, em valores da ordem de bilhões. Embora se tenham aumentado os investimentos externos no País durante os governos FHC, os processos de privatização fizeram com que houvesse aumento significativo de remessas de lucro ao exterior, o que passou a ser o pivô do desequilíbrio nas transações correntes. Na visão de Amado Cervo, os fluxos de capitais se tornaram a "nova via da dependência" durante as gestões de FHC.

Ainda nas palavras de Amado Cervo, FHC teria falhado em três pontos: ao expor as finanças brasileiras à especulação; ao converter a política de comércio exterior em variável de estabilidade de preços; e ao alienar boa parte do núcleo central robusto da economia por meio da privatização com transferência de ativos ao exterior. Segundo o autor, FHC ter-se-ia, assim, aprofundado ainda mais a vulnerabilidade externa do País, razão pela qual critica a adesão aos preceitos do "Estado normal".

No contexto da transição de poder entre FHC e Lula, houve deterioração de alguns índices econômicos (chamada por Ricupero de "custo da alternância democrática"), a qual foi superada pela continuidade da política macroeconômica empreendida entre os governos. Semelhante análise pode ser feita quanto à política externa: na visão de Carson e Power, tanto o governo FHC quanto o governo Lula representaram processo de presidencialização da política exterior brasileira, sobretudo em comparação à República Liberal (1946-1964). Em ambas as presidências, houve preocupação em escolher chanceleres da carreira diplomática (Luiz Felipe Lampreia, Celso Amorim) ou intelectuais reconhecidos no âmbito das Relações Internacionais (Celso Lafer). Logo, pode-se afirmar que, na transição de poder de 2002-2003, predominou a continuidade.

XV. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

a) Características gerais da política externa do governo Lula

Em 2002, quando Lula foi eleito, o Brasil vivenciava a consolidação do processo democrático e a ascensão da esquerda ao poder. Muitos diplomatas do governo Lula tinham começado ou consolidado suas carreiras durante a Política Externa Independente (PEI) ou durante o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), o que influenciou a política exterior lulista. Anunciada como "ativa e altiva"[112], a política externa do governo Lula aproximou-se dos legados autonomistas das anteriores. Teve como objetivos a integração regional, o reconhecimento de uma identidade de países do Hemisfério Sul, a consolidação democrática e a justiça social.

São exemplos de perspectiva autonomista a ampla defesa do multilateralismo, da gestão democrática do sistema internacional, do fortalecimento econômico e da obtenção de um assento permanente brasileiro no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Priorizou-se a América do Sul, sendo o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) o centro das relações, a fim de avançar o processo de integração regional; a África Ocidental (sobretudo Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), que representava uma antiga fronteira; a Ásia, que representava um novo mercado dinâmico da economia mundial; e a Europa e a América do Norte, que continuaram como parceiras relevantes e eram estratégicas para a reforma da governança política e econômica mundial. A Cooperação Sul-Sul foi também eixo fundamental para a política externa do governo Lula, visto que contribuiria para as metas de integração política, econômica, cultural, energética e de infraestrutura na América do Sul.

Economicamente, o Brasil buscou consolidar-se como potência internacional. Priorizou, assim, o equilíbrio de poderes no sistema global e investiu na atração de capitais externos para o País, por meio da estabilização monetária, do crescimento econômico interno e da parceria com capitais privados e internacionais. O Brasil estabeleceu-se como grande produtor de *commodities* e tornou-se uma potência industrial moderada, definindo-se como *global trader*. Houve expansão do mercado brasileiro na Europa, na Ásia, na África e nas Américas, além de uma diversificação da pauta exportadora.

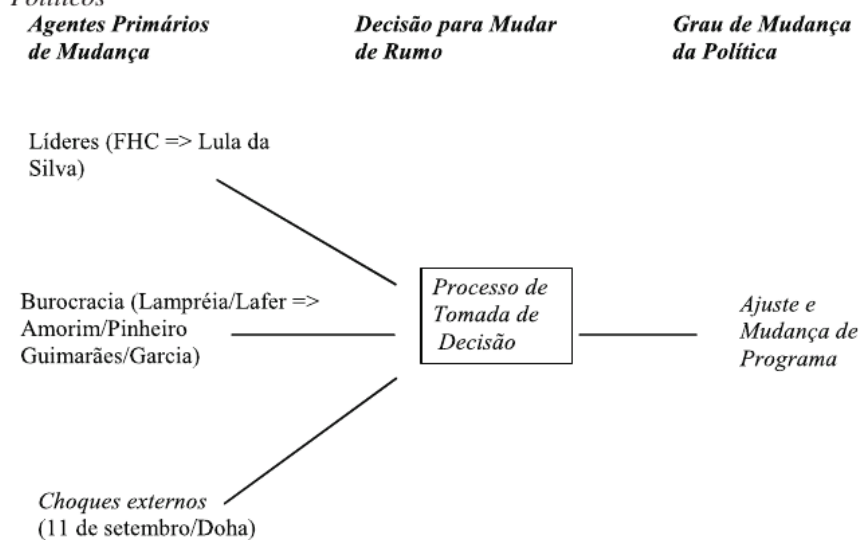
b) Política externa de Lula: elementos conceituais

A eleição de Lula foi marcada por ter importância não somente doméstica, com uma ruptura do *statu quo* por conta da origem social de Lula, mas também externa, como o temor de que Lula não desse prosseguimento às obrigações internacionais do Brasil, sobretudo em matéria de dívida externa. A política externa em seus dois primeiros mandatos, portanto, é de fundamental importância para entender o governo Lula e é analisada por diversos autores, que tentam identificar suas linhas-mestras.

Nesse sentido, Vigevani e Cepaluni argumentam que, apesar de ter havido uma ênfase diferente em determinados aspectos, não houve mudança significativa na política externa do governo Lula com relação à política anterior, e os objetivos foram os mesmos: desenvolver economicamente o país, com a preservação de certa autonomia política. Os dois autores dão grande centralidade para as diferentes interpretações e ideologias de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

---

[112] A diplomacia presidencial foi fortemente utilizada no governo Lula, a fim de buscar representar o Brasil com uma imagem altiva e soberana no exterior. Lula visitou mais de 80 países em 477 dias de viagens. Foram 87 viagens apenas para a América do Sul, sendo 19 para a Argentina.

e de Lula (e de seus ministros e principais assessores) a respeito da ordem internacional[113]. Para os autores, é importante destacar os eventos de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades resultantes da Rodada Doha como choques externos motivantes de mudanças na política externa brasileira. Tais acontecimentos alteram a política externa brasileira já no fim do governo de FHC, influenciando os formuladores de políticas[114]. Da gestão de FHC para a de Lula, teria havido apenas ajustes em termos de política externa. Assim, se a política externa de FHC foi marcada pela "autonomia pela participação" no sistema internacional, em contraposição à busca da "autonomia pela distância", gradativamente reduzida no governo de Sarney, a política externa de Lula procurou inserir o Brasil no cenário internacional, diversificando os parceiros e estratégias brasileiras, caracterizando-se pela "autonomia pela diversificação", em que se enfatiza a cooperação Sul-Sul (CSS).

Fonte: Vigevani e Cepaluni, A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação (2007).

A "autonomia pela distância" foi marcada pela não aceitação imediata dos regimes internacionais prevalecentes e pela crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, com ênfase no mercado interno[115]. A "autonomia pela participação", por seu turno, inclui a adesão aos regimes internacionais, inclusive os liberais, com o objetivo de influenciar na formulação das regras e princípios que regem o sistema internacional. Como elementos demonstrativos de tal

---

[113] Vigevani e Cepaluni alegam que se deve identificar os seguintes fatores para analisar os graus de mudanças: líderes; burocratas; reestruturação doméstica e choques externos (mudanças que resultam de eventos internacionais dramáticos). Tais mudanças se dão de três formas distintas, de forma gradativa: mudanças de programa, de problemas ou metas e de orientação internacional.

[114] Entre os formuladores de política externa, há também mudanças relevantes: passa-se de Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer para Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia.

[115] A "autonomia pela distância" vigeu até 1988, dando sentido para políticas protecionistas. Na década de 1990, a teoria da interdependência complexa de Keohane e de Nye ganha força, e questões econômicas, ambientais, comerciais, de direitos humanos e sociais ganham espaço como componentes do *soft power* de um país, reduzindo o peso do componente que até então havia sido de extrema importância na Guerra Fria: a segurança.

participação, pode-se citar: a assinatura da Ata de Marrakech, que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994; a discussão sobre a criação a tarifa externa comum (TEC) no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), consolidada com o Protocolo de Ouro Preto (1994); e a participação na Cúpula das Américas em Miami, que deu início às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A "autonomia pela diversificação", por fim, inclui a adesão aos princípios e às normas internacionais por intermédio de alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio), pois se acredita que tais fatores podem auxiliar na redução das assimetrias nas relações com países mais poderosos e aumentar a capacidade negociadora do Brasil. De uma "autonomia" para outra prevaleceu a "mudança dentro da continuidade", preconizada por Lafer, ainda que o governo Lula tenha enfatizado a mudança já no seu discurso de posse[116]. Assim, não se observaria mudança nas práticas e nos objetivos na diplomacia promovida por Lula, apesar de haver um discurso diferente, na ênfase e no conteúdo.

O contexto externo daquele momento, argumenta o embaixador Rubens Ricupero, se mostrava favorável ao surgimento de atores médios na política internacional. A América Latina, por exemplo, presenciava um vazio de liderança, gerada pela atenção dos Estados Unidos (EUA) para regiões prioritárias do ponto de vista da segurança, como Oriente Médio e Ásia. Nesse contexto, segundo Ricupero, são quatro os eixos da diplomacia de Lula:

1) Obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global relevante no sistema internacional policêntrico em formação. Isso se traduziu, por exemplo, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pela participação no G20, BRICS e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS);
2) Consolidação de condições econômicas internacionais que favorecessem o desenvolvimento a partir das vantagens comparativas brasileiras, sobretudo na agricultura. Tal objetivo se expressou no desejo de conclusão da Rodada Doha;
3) Ênfase na dimensão Sul-Sul. Ela foi expressa na proliferação de foros de contatos, como IBAS, BRICS, Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e Cúpula Brasil-Comunidade do Caribe (CARICOM);
4) A edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial composto exclusivamente por países da América do Sul. A expansão do MERCOSUL, iniciada ainda com FHC, ilustra esse objetivo, com a ideia implícita de que o Brasil teria preponderância no resultado, mas não na intenção.

De acordo com Ricupero, tais objetivos estavam presentes na política externa predecessora, de FHC, mas, no governo Lula, adquirem maior ênfase, sobretudo por meio de inovações doutrinárias da política externa ou da alteração das circunstâncias e do aparecimento de oportunidades no plano internacional.

Outra interpretação possível para a política externa do governo Lula está justamente vinculada ao conceito de potência média, conforme analisado por Bruna Riediger. O multilateralismo, assim, ocupa papel central na política externa, como fica patente na participação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OMC. Ademais, outras ações práticas

[116] Exemplo de tal continuidade pode ser visto na manutenção de embaixadores em postos importantes, mesmo com a nomeação de Samuel Pinheiro Guimarães, que até então havia sido crítico da política externa de FHC, como secretário-geral das Relações Exteriores.

do Brasil no sistema internacional incluem a formação do IBAS e do BRICS[117]; a criação do G20 agrícola; a aproximação com países árabes e africanos; a participação no G4; e a revitalização da inserção regional. A CSS entra também em nova fase, marcada pela insatisfação com os modelos tradicionais de cooperação.

Cervo e Bueno, por seu turno, destacam que o Brasil buscava democratizar a globalização e distribuir os benefícios da ordem internacional, fazendo alianças com outros países emergentes que buscavam esses mesmos objetivos, mas com uma pitada moral: o combate à fome e à pobreza[118]. Dessa forma, o Estado brasileiro se utiliza uma estratégia de inserção internacional "logística", isto é, o apoio à internacionalização de suas empresas mais competitivas, para aumentar seu poder no ordenamento global[119]. Com empresas fortes para competir em escala global, por meio de estímulos diretos do Estado, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Brasil (BB), o Brasil consegue tornar-se o segundo investidor externo entre os emergentes (2007), com empresas de diversos setores com presença no exterior, como Vale, Petrobras, Itaú, WEG e Votorantim. É válido mencionar também a Embraer, privatizada em 1994, que se volta para o mercado global e agrega novos processos de inovação.

Outro conceito relevante de Cervo e Bueno em sua análise da política externa dos primeiros governos Lula é o da defesa de um "multilateralismo da reciprocidade", que não se aplica apenas ao comércio, mas também a temas como segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos. A reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todos os países, não apenas aos mais fortes, e isso passa pela elaboração conjunta das normas que regem as relações internacionais. Os países ricos, por exemplo, se recusam a ceder espaço aos países emergentes no comércio global e não cedem na liberalização do comércio agrícola, embora demandem dos emergentes maior liberalização na área de manufaturados. É contra a falta de reciprocidade, como denotada no regime do comércio internacional, que o governo Lula buscará trabalhar em sua política externa.

Rinaldi destaca que a análise preponderante no interior do governo Lula era que o mundo estava marcado pelo fim gradual do unilateralismo, característica do pós-Guerra Fria. Nesse contexto, o Brasil teria papel mais preponderante no espaço regional (aberto também pelo esvaziamento relativo da presença dos EUA na América Latina, que então se preocupavam com as guerras do Iraque e do Afeganistão) e também no âmbito mundial, assim como estavam tendo

---

[117] G4, IBAS e BRICS se enquadram no que se chama de "alianças de geometria variável", ou seja, grupos conformados com aliados específicos, a depender do tema, que têm como objetivo reorientar a política internacional em favorecimento dos países emergentes naquela seara em particular. O BASIC, criado em 2007 e de caráter informal, é também uma dessas alianças e congrega países em desenvolvimento que coordenam suas posições no âmbito da UNFCCC.

[118] A cooperação Sul-Sul é fortalecida no governo Lula, executada sobretudo pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A cooperação técnica para o desenvolvimento fornecida pelo Brasil não tem caráter lucrativo, é desvinculada de condicionalidades e é movida pela solicitação do parceiro (*demand-driven*). Ademais, baseia-se na consecução de um bem público global, o desenvolvimento, o que pode ser uma fonte de poder brando para o Brasil no sistema internacional. Os laços advindos da cooperação podem, em alguma medida, também contribuir para a ampliação dos intercâmbios comerciais e auxiliar na abertura de espaço para empresas nacionais.

[119] Estado logístico, para os autores, é um meio termo: o Estado não é desenvolvimentista, pois não influi demasiadamente na economia, mas tampouco assiste passivamente às forças do mercado, como à época do liberalismo. É logístico, porque auxilia outros atores econômicos e sociais, passando-lhes responsabilidades e poder. Tal paradigma foi introduzido por FHC e consolidado por Lula. Para tal consolidação, concorrem os seguintes fatores: nível avançado de organização social (federações de classe articulam, por exemplo, trabalhadores e industriais); estabilidade política e econômica; e nível avançado dos agentes econômicos em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica.

outras potências regionais (China e Rússia). Dessa forma, o governo Lula acreditava que o mundo estava tornando-se multipolar, o que abriria espaço para o protagonismo político, aliado com um plano de ação multilateral sobre os principais temas da agenda internacional. Com base nessa avaliação, o Brasil adotou uma postura de potência média, capaz de defender seus interesses de forma autônoma. Ademais, o *boom* das *commodities* brasileiras colocava o País em vantagem no comércio global, sobretudo na área agrícola, e essa alta competitividade pressionava o País a adotar uma política externa mais agressiva nos temas de abertura de mercados e redução das tarifas industriais, como se evidenciou na posição brasileira em blocos de discussão e negociação comercial[120].

c) Críticas à política externa de Lula

Assim como Ricupero, Rubens Barbosa enfatiza o papel personalista da política externa brasileira no governo Lula. O presidente entendia a política externa de seu próprio governo como "assertiva", buscando uma ordem internacional mais justa e equitativa, e a de seu antecessor como "subalterna" aos interesses dos EUA e da Europa[121].

A nomeação de Marco Aurélio Garcia para o cargo de assessor internacional, que até então era ocupado por diplomata, ilustraria, segundo Ricupero, a partidarização da política externa já no início do primeiro mandato de Lula[122]. Também as filiações do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães ao Partido dos Trabalhadores (PT) representariam certo rompimento com os preceitos da política externa brasileira, pois teriam violado preceitos estabelecidos pelo Barão do Rio Branco, como ilustrou Rubens Ricupero. Nas palavras de Barbosa, a política externa deixou de estar a serviço dos interesses permanentes do País para defender a plataforma partidária do PT.

Esse aspecto partidário também é ilustrado na estatização de propriedades da Petrobrás na Bolívia, que supostamente, segundo os críticos, teria contado com a aquiescência de Lula, o qual teria recomendado que a empresa não protestasse sobre o assunto, o que foi posteriormente questionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A aproximação ideológica do PT com Evo Morales e seu partido teria levado Lula a colocar os interesses de seu partido como mais

---

[120] No multilateralismo, o Brasil buscou a democratização das relações internacionais e julgou necessário, para tanto, participar, com diversos quadros técnicos, da direção de alguns dos principais órgãos internacionais, como ilustram os casos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), OMC, União Internacional de Telecomunicações (UIT) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além do pleito de membro permanente do CSNU. Para obter apoio a todos esses pleitos, o Brasil faz uma série de concessões, entre as quais o perdão da dívida de países em desenvolvimento e a realização de investimentos estrangeiros diretos na América do Sul por meio de bancos e agências nacionais de desenvolvimento, como BNDES, BB e Caixa Econômica Federal. Há também a promessa de criação de representações do IPEA nos países vizinhos.

[121] Lula, em 2002, se refere à ALCA como um projeto de anexação da América Latina pelos EUA. Apesar de divergências, FHC não possuía tal oposição ao acordo. Os interesses do Brasil centravam-se sobretudo no comércio agrícola e no acesso a mercados, e os EUA queriam liberalizar serviços, compras governamentais e propriedade intelectual. Em alguns momentos, a ideia de um acordo do MERCOSUL com a UE foi colocada como um contraponto à ALCA, de modo a deixar o Brasil menos pressionado pelos interesses dos EUA.

[122] A última pessoa a ocupar o cargo de assessor internacional que não era diplomata foi Augusto Schmidt, no governo de Juscelino Kubitschek (JK). Para Ricupero, tal nomeação ilustra a "diplomacia paralela" do PT, pois era Garcia o responsável pela condução da política externa brasileira na região, sobretudo com os países que tinham governos com os quais Garcia se identificava ideologicamente (os "bolivarianos", como Cuba e a Venezuela de Chávez), e com os quais tinha até mesmo relações pessoais, datadas de seu tempo de militância no PT. Os temas "globais", por sua vez, eram conduzidos por Amorim, como nos casos das negociações na OMC e o pleito ao assento permanente no CSNU.

importantes que os interesses do Brasil. Para os críticos, no âmbito da "*refundación*"[123], o Brasil deu grande centralidade à aproximação com os países governados por líderes de ideologias semelhantes às do PT, como é o caso de Chávez na Venezuela. Nesse sentido, o Brasil teria aquiescido com a indicação argentina de proposta da entrada da Venezuela no MERCOSUL, mesmo que isso não implicasse em ganhos efetivos para a união aduaneira[124]. Dessa forma, o governo Lula teria perdido o consenso multipartidário em termas de política externa, chegando a valorizar as diferenças em detrimento dos esforços para gerar um consenso sobre tais temas.

Além disso, a prioridade das relações Sul-Sul teria deixado em posição secundária a cooperação com os países desenvolvidos. Houve, em verdade, competição de baixa intensidade com os EUA em alguns casos, como ilustram as questões relacionados a Cuba, a bases na Colômbia (Plano Colômbia de combate ao tráfico internacional), à reativação da IV Frota (2008) e ao "golpe" em Honduras[125]. As instituições regionais criadas naquele momento, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e posteriormente, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) teriam sido marcadas pelo caráter ideológico e teriam como objetivo excluir os EUA. A I Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em 2008, na Bahia, por exemplo, foi a primeira cúpula regional que reúne todos os 33 países da região sem a presença dos EUA ou de potências europeias.

Regionalmente, teria havido também a falta de clareza em relação aos objetivos políticos e econômicos do Brasil, como demonstrou a passiva reação à ameaça de Uruguai e do Paraguai saírem do MERCOSUL e a tímida defesa dos interesses da Petrobras na Bolívia. Aponta-se também que a afinidade ideológica de Lula com Lugo teria prejudicado o Brasil nas negociações sobre Itaipu de 2009, pois o valor anual a ser pago para o Paraguai triplicou – de US$ 120 milhões para US$ 360 milhões anuais.

A política da generosidade em relação aos nossos vizinhos tampouco teria surtido efeito, e o Brasil não teria atuado como poderia para solucionar a questão envolvendo as papeleiras entre Uruguai e Argentina. O apoio demandado pelo Brasil em sua região não foi como esperado, como ilustra a falta de consenso sobre a liderança regional "natural" do Brasil em seu entorno imediato, como o ilustra a questão do pleito brasileiro a um assento permanente no CSNU. Durante o

[123] Movimento político na América hispânica que buscava refundar a nação, passando pelo abandono das ferramentas usadas pela oligarquia para se manter no poder, tais como constituições tradicionais e mecanismos judiciais e legislativos. Os refundadores possuem ampla base social e advogam contra o Consenso de Washington. A integração sul-americana foi prejudicada, de certo modo, pela divisão regional entre países que compunham a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e os países que viriam a compor a Aliança do Pacífico (México, Chile, Colômbia e Peru).

[124] Outra crítica apontada é que o governo de Lula tendeu a sobredimensionar o caráter inovador de sua política externa. A aproximação Sul-Sul, por exemplo, já existia antes do governo Lula, e o Brasil começou a diversificar suas exportações para mercados de países emergentes a partir de 2001, com a desvalorização do real.

[125] Rubens Barbosa menciona documento de 2010 que salienta que é nesse contexto que o Brasil passa a renovar os equipamentos das Forças Armadas, investe no submarino de propulsão nuclear e compra jatos de combate. As relações com os EUA teriam sido marcadas pelo reaparecimento da "teoria do cerco", pela presença de bases dos EUA rodeando o Brasil, principalmente na região amazônica. Argumentava-se também que a IV Frota era uma forma de cercear os interesses do Brasil, pouco tempo depois da descoberta do pré-sal (2006). A questão hondurenha, por seu turno, envolveu um referendo de Zelaya para alterar a Constituição do país, que não previa nenhuma possibilidade de alteração. Os militares e a oposição derrubaram Zelaya, e o país foi suspenso da OEA, com apoio do Brasil, mas os EUA defenderam o reconhecimento do governo interino. O Brasil ofereceu abrigo a Zelaya, que voltava secretamente do exílio da Costa Rica, na embaixada brasileira em Honduras, onde Zelaya realizou comícios e discursos contra o governo interino do país. Os militares hondurenhos ameaçaram invadir a embaixada brasileira na ocasião. De modo geral, a participação brasileira na crise hondurenha é apontada pelos críticos como desastrosa.

governo Lula, o Brasil não conseguiu reformar a ONU tampouco obteve um assento permanente no CSNU.

O MERCOSUL teria sido paralisado, sem perspectivas de promover a liberalização comercial entre os Estados-Membros, além de alegadamente ter sido desvirtuado de suas funções iniciais, assemelhando-se a outras instâncias, como a UNASUL e a CELAC[126]. Além disso, a ampliação das relações comerciais com países emergentes representou poucos avanços em termos relativos, como ilustram os casos do Oriente Médio e da África, mesmo com o grande esforço do governo de promoção comercial. O anúncio do reconhecimento da China como economia de mercado, em 2004, que nunca foi concretamente efetivado no ordenamento jurídico nacional, teve efeito deletério para a economia e para as empresas nacionais, com fortes protestos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Tal reconhecimento demonstraria que a política externa foi executada deixando à margem importantes setores da sociedade brasileira, que avolumavam as reclamações sobre a concorrência desleal chinesa em matéria de produtos industrializados. A China, mesmo assim, não ofereceu apoio aos pleitos brasileiros no CSNU e na Rodada Doha.

Com a Argentina, o Brasil de Lula teria sido incapaz de solucionar questões em matéria comercial. A Argentina, em sua política de "reindustrialização", não estaria respeitando os compromissos vigentes. A "guerra das geladeiras", nesse sentido, representava a adoção de medidas unilaterais argentinas que prejudicavam os interesses brasileiros, com a diplomacia de Lula fracassando, segundo os críticos, em defendê-los. O Brasil, ainda assim, manteve relação de proximidade diplomática com a Argentina, como expressam o Consenso de Buenos Aires (2003) e a Ata de Copacabana (2004).

A estratégia comercial mais ampla foi também considerada insuficiente, segundo os críticos, como teria ficado evidente pelo fracasso das negociações da Rodada Doha, suspensas em 2008. O Itamaraty não teria conseguido concretizar nenhum acordo de livre comércio significativo nos oito anos do governo Lula, concentrando toda sua atenção nas negociações da Rodada Doha[127]. Essa estratégia pouco ampliou as exportações nacionais e não foi capaz de gerar empregos na economia.

A estratégia de negociação comercial equivocada e a perda de competitividade externa da economia brasileira resultante das distorções geradas pela política econômica, com a apreciação do câmbio, juros altos e o custo Brasil, teriam contribuído para a reprimarização do comércio exterior brasileiro. O apoio para a internacionalização das empresas brasileiras teria sido insuficiente, exceto nas linhas de crédito oferecidas pelo BNDES. O Brasil, além disso, não teria expandido de forma adequada os acordos de garantia de investimento e de bitributação. Críticos recordam, ainda, o perdão de dívidas a regimes autoritários da África.

Ricupero aponta que o *boom* das *commodities* fez com que o real se valorizasse. Com a crise de 2008, o País fez uma "flexibilização quantitativa" (injeção de reais na economia) por meio da transferência de recursos do Tesouro aos bancos oficiais (BNDES, BB, Caixa Econômica Federal – CEF) para que disputassem com os bancos privados em matéria de empréstimos e da competição por *spreads*. Tais recursos, todavia, teriam sido absorvidos pelos produtos chineses,

---

[126] O Consenso de Buenos Aires (2003) é ilustrativo disso, pois Lula e Néstor Kirchner demonstraram interesse comum em fazer com que o MERCOSUL fosse um catalisador do crescimento econômico com justiça social.

[127] Nas palavras de Rubens Barbosa, o Itamaraty foi "imobilizado" pelas negociações da Rodada Doha, deixando de lado acordos de livre comércio com países de fora da América do Sul. No período, assinaram-se acordos apenas com Israel e Egito, de pouco efeito comercial para o Brasil, sendo que apenas o acordo com Israel foi ratificado pelo Congresso no período dos dois primeiros mandatos de Lula. Há também um acordo com a Palestina, assinado no primeiro ano do governo Dilma, mas que nunca entrou em vigor e que teria igualmente pouco efeito comercial.

deixando a indústria nacional mais fragilizada por conta do câmbio. A indústria, conforme Ricupero, também não correspondeu às expectativas do governo nos investimentos esperados com os créditos subsidiados pelo governo.

Rinaldi reconhece, com base em Myamoto, que o Brasil não consegue, isoladamente, acumular recursos suficientes para rever a ordem internacional vigente em seu favor, mesmo em períodos de crise das grandes potências (econômica e de liderança). Assim, faltaria ao Brasil capacidades (econômicas, políticas e militares) de projeção global para influenciar a reorientação do sistema internacional em um sentido que seja favorável ao país. Outro fator que pode ser apontado para a ausência de uma reforma efetiva no sistema internacional é a ausência de consenso entre os emergentes sobre quais devem ser as prioridades de tal reforma e como ela deve ser executada. O caso do BRICS é exemplar, pois os países tendem a priorizar os próprios interesses de médio e de curto prazos. A cooperação horizontal e vertical tampouco teria trazido os benefícios esperados pelo Brasil aos seus pleitos, como exemplifica a ausência de consenso sobre o papel de liderança regional do Brasil: nem sempre os interesses de outros países emergentes convergiam com os interesses do Brasil.

Ricupero argumenta nesse mesmo sentido, ressaltando que as coalizões de geometria variável não resultaram nos objetivos pretendidos pelo Brasil. Ou seja, os agrupamentos criados para superar impasses não foram além de documentos declaratórios genéricos, sem ter um impacto relevante na sua finalidade, que seria promover a atuação em uníssono de seus integrantes no aprimoramento da governança global. Tal ausência de consenso efetivo seria resultado da heterogeneidade de composição desses agrupamentos e de fatores estruturais ao redor da reforma das instituições existentes, como as regras de reforma da Carta da ONU.

Ricupero considera que a Declaração de Teerã, de 2010, fruto da negociação trilateral entre Brasil, Irã e Turquia, ilustra a política externa de Lula como um todo: representou o ativismo e a criatividade da diplomacia brasileira, mas, ao mesmo tempo, esbarrou na decisão do CSNU de aplicar novas sanções ao Irã. A negativa do CSNU à Declaração de Teerã implicou no primeiro voto negativo do Brasil[128] a uma resolução aprovada naquele órgão, a qual estabeleceu novas sanções ao Irã. Em suma, o episódio mostra que a política internacional era ainda movida pela ação e pela decisão exclusiva das grandes potências e que não havia policentrismo algum, ainda que o Brasil tentasse construir uma nova ordem internacional baseada na razão e no Direito.

d) Política externa de Lula: relações bilaterais

As relações bilaterais com a Argentina no governo Lula estão inseridas no contexto da "onda rosa", em que governos progressistas presidem a maioria dos Estados da América do Sul, o que, no caso de Brasil e Argentina, se traduz na intensidade das relações, expressa no grande número de viagens presidenciais entre os dois países. Como elementos relevantes, destacam-se a Ata de Copacabana (2004), em que, entre outros pontos, os dois países se felicitam pela participação ativa de diplomata argentino na representação brasileira no CSNU, e a adoção do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (MICBA), em 2007. Em 2005, é assinado instrumento de cooperação entre as academias diplomáticas dos dois países. Como pontos de divergência entre ambos durante os dois primeiros mandatos de Lula, é possível destacar a falta de apoio ao pleito brasileiro ao assento permanente no CSNU e o protecionismo comercial argentino, que ficou evidente na "guerra das geladeiras", quando a Argentina limitou a

[128] O País votou contra por alegar que tais sanções poderiam isolar ainda mais Teerã e lamentou que a Declaração de Teerã não tenha sido adotada, pois representava um engajamento construtivo com o Irã.

quantidade importada de produtos da linha branca, em um contexto em que o Brasil se utilizava de "paciência estratégica" para resguardar seus objetivos últimos de consolidar a integração com seu maior vizinho.

Nas relações com a Venezuela, mesmo antes da posse de Lula, já estava evidente a aplicação da noção de "não indiferença"[129], com a conformação do Grupo Amigos da Venezuela na Organização dos Estados Americanos (OEA), em momento em que o país vizinho passava por crise política decorrente do golpe em Chávez (2002). Em 2005, o patamar das relações bilaterais é elevado ao *status* de aliança estratégica. Em 2007, os dois países emitem a Declaração do Rio de Janeiro, comprometendo-se com a construção do Grande Gasoduto do Sul, que se propunha a transportar gás venezuelano ao Brasil e à Argentina. Durante o governo Lula, as relações bilaterais foram marcadas também por uma série de acordos para cooperação técnica, em áreas como implementação de bancos de leite humano e beneficiamento ecológico do café. Em 2008, a Petrobrás e a PDVSA acordaram em fornecer partes iguais do petróleo que seria utilizado pela Refinaria Abreu e Lima (PE), que teve suas obras iniciadas em 2005, mas a PDVSA não deu seguimento ao projeto.

As relações com o MERCOSUL durante os dois primeiros mandatos de Lula foram marcadas pelo desejo de expansão do bloco. No discurso de posse, Lula salienta que a América do Sul será prioridade de seu governo e que o MERCOSUL não terá apenas uma vertente de integração econômico-comercial, mas também incluirá as dimensões social, cultural e científico-tecnológica. Nesse sentido, são admitidos como Estados associados o Peru (2003), a Colômbia e o Equador (2004), além de ter sido assinado o protocolo de adesão da Venezuela, em 2006. A criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), em 2007, indica o fortalecimento dos segmentos sociais dentro do bloco. Também foi criado o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), em 2004, arranjo destinado a redução das assimetrias entre os Estados-Membros do bloco[130]. Por fim, o MERCOSUL foi marcado também pela expansão da rede de acordos preferenciais extrarregionais, como ilustra os acordos com a Índia (2004) e com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês, 2008/2009).

As relações bilaterais com o Haiti são marcadas pelo papel brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), missão de paz estabelecida pelo CSNU em 2004 em razão da crise interna no país caribenho. O Brasil contribuiu com número significativo de tropas (treze mil militares, que se revezaram dentro de um efetivo médio de 1,2 mil militares por vez) e exerceu o comando militar da missão. No mesmo ano de 2004, Lula visitou as tropas brasileiras no Haiti e assistiu ao "jogo da paz" entre as seleções de futebol dos dois países. A participação brasileira nessa missão se deu com base no princípio da "não indiferença", cabendo ao País exercer uma "solidariedade ativa". Em 2010, a situação interna do Haiti se agrava por conta do terremoto de 2010, que gerou milhares de mortos e danos generalizados no país. Soldados brasileiros prestaram socorro à população, e o chanceler Amorim visitou o país para acompanhar a entrega de assistência humanitária.

Com os EUA, as relações são marcadas pelo Diálogo Estratégico de 2005, e há visitas de Bush ao Brasil em 2005 e em 2007, enquanto Lula visitou os EUA em 2006 e em 2007. Na visita de Bush de 2007, houve a assinatura do Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis. No

---

[129] A não indiferença é uma espécie de "solidariedade ativa", segunda a qual o Brasil não deve permanecer indiferente diante de crises políticas e sociais em outros países.

[130] A América do Sul é tratada como prioridade nos governos Lula e são criadas a CASA (2004) e a UNASUL (2008). Em 2003, entre janeiro e agosto, todos os presidentes sul-americanos visitaram o Brasil. Foi criada, no Itamaraty, a Subsecretaria-Geral da América do Sul, em 2003.

mesmo ano, a Câmara dos Representantes dos EUA reconheceu a relação estratégica com o Brasil. Em 2010, por ocasião da visita da secretária de Estado, Hillary Clinton, é lançado o Diálogo de Parceria Global. São celebrados, ainda, acordos em diversos campos, como programas educacionais e de intercâmbio cultural (2008), proteção de informações sigilosas e de coordenação em matéria de defesa (ambos de 2010). No entanto, as relações bilaterais são marcadas por alguns pontos de divergência. A ameaça de suspensão dos direitos brasileiros no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP) por conta de divergências em temas de propriedade intelectual, no âmbito de investigações que terminam em 2006, ilustra as dificuldades. Também há divergência em torno de programas de vistos dos EUA, que excluem o Brasil de políticas de isenção. Em 2004, o Brasil, com base na reciprocidade, adota procedimentos de controle para a entrada de cidadãos dos EUA em território nacional, e esse evento contribui para aumentar a tensão entre os dois países. A recusa estadunidense em aceitar a Declaração de Teerã (2010) é também apontada por analistas como um ponto de divergência entre os dois países.

As relações com os EUA também evidenciam a não exclusividade. Analistas consideram que o governo brasileiro adotava como perspectiva o enfraquecimento do unilateralismo estadunidense no sistema internacional e a consolidação do Brasil como *global trader* e *global player*[131]. Em 2003, Lula propôs a flexibilização das negociações das regras da ALCA, ou seja, uma ALCA *light*, que previa a possibilidade de diferentes níveis de compromisso entre os países da América Latina e os EUA, mas não houve conclusão do acordo dois anos depois. Ademais, para Marra e Nazareno, a revitalização do MERCOSUL passa a ser uma prioridade por conta dos avanços comerciais dos EUA na região, sobretudo por meio de acordos comerciais bilaterais, justamente com o intuito de enfraquecer o bloco. Documento do PT de 1998 coloca o MERCOSUL como uma espécie de "bastião anti-imperialista"[132].

As relações com a China durante os dois primeiros mandatos de Lula foram marcadas pelo estabelecimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), instância mais alta da relação bilateral, em 2004. No mesmo ano, há visita histórica de Lula, com comitiva de 400 empresários, ministros e governadores, e há também a criação do Conselho Empresarial Brasil-China. Nas relações econômicas, a China tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009. Em 2010, é estabelecido o Plano de Ação Conjunta Brasil-China (2010-2014), que define objetivos e metas para a cooperação bilateral em diversos campos, como ciência, tecnologia, energia, cooperação econômica, comercial e cultural. Há coordenação Brasil-China em diversos âmbitos, como no BRICS, G20 e BASIC. Em 2009, é criado o Centro China-Brasil para Mudanças Climáticas, entre Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade de Tsinghua.

Na relação com a África, o início do governo Lula é caracterizado por uma tentativa de aproximação político-diplomática com o continente. A relevância do continente na política externa de Lula se evidencia pelo número de países desse continente visitados por Lula em seus dois primeiros anos de mandato foram: Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Gabão. O Brasil auxiliou no combate à malária e forneceu remédios para tratamento da AIDS/HIV a preços mais baixos para países africanos a diversos países africanos.

[131] A noção de *global player* pode ser entendida pela liderança brasileira na MINUSTAH. O Brasil, além disso, se coloca como defensor do multilateralismo e da multipolaridade.
[132] Era comum, nesses documentos, o ataque ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a ALCA, e defendia-se também o calote da dívida externa. Na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, adota-se uma postura menos radical, e fala-se que o Brasil irá respeitar os contratos e obrigações do País, isso em um contexto em que Lula já havia perdido as eleições por outras três vezes.

No campo econômico, a Petrobras faz-se presente em vários países da região, como Nigéria e Angola, auxiliando as empresas locais nas prospecções de petróleo em águas profundas. A parceria com a África, além de benefícios comerciais, pode trazer benefícios comerciais para ambas as partes, com impactos nas áreas de transferência de tecnologia e propriedade intelectual, além de promover o desenvolvimento, como argumenta Riediger.

A concorrência chinesa com os produtos brasileiros se mostrou um desafio às exportações do Brasil para o continente africano, mas grandes empresas brasileiras, sobretudo no setor de infraestrutura, se instalaram na África, como é o caso da Votorantim, Camargo Corrêa, Odebrecht e Petrobras. O crescimento das exportações brasileiras para o continente foi relevante numericamente[133], mas foi bem abaixo do que poderia ter sido quando se compara com o crescimento das exportações de outros países emergentes para a região. O governo de Lula, todavia, trata o comércio como um resultado da aproximação com o continente, não sendo o comércio um fim em si mesmo.

Com a Europa, destaca-se que o Brasil foi elevado à posição de "parceiro estratégico" da União Europeia (UE), em 2007. Assim, o Brasil é visto como país-chave da região e aliado para enfrentar desafios globais, como mudança do clima e direitos humanos. Todavia, as relações também são marcadas por discordâncias no âmbito das negociações do Acordo MERCOSUL-UE, sobretudo pela pressão brasileira para adoção de políticas agrícolas menos protecionistas por parte da UE. A política migratória da UE também causa descontentamento no Brasil, sobretudo por conta dos maus tratos sofridos por cerca de 2,5 mil turistas brasileiros em Madri, em 2008, e da execução equivocada de Jean Charles de Menezes, em 2005, no metrô de Londres. Com a Espanha, há o estabelecimento de Plano de Parceria Estratégica em 2003. Com a Alemanha, que já era parceira estratégica do Brasil desde 2002, há acordo bilateral sobre cooperação no setor energético, em 2008, e a renovação do acordo nuclear. Com a França, há a assinatura, em 2008, do Plano de Ação da Parceria Estratégica, lançada dois anos antes. Com a Itália, as relações são alçadas ao patamar de parceria estratégica em 2010.

As relações com a Rússia são marcadas pela visita do presidente Vladimir Putin ao Brasil em 2004, quando se estabeleceu uma aliança estratégica entre os dois países, e pela visita de Lula à Rússia em 2005. Lula também viajou à Rússia outras vezes: em 2008, para participação na cúpula ampliada do G8 com países em desenvolvimento; em 2009, por ocasião da I Cúpula do BRIC; e em 2010, para assinatura do Plano de Ação da Parceria Estratégica. Em 2005, foram firmados acordos de cooperação espacial entre os países, incluindo envio de cosmonauta brasileiro ao espaço e a modernização do Veículo Lançador de Satélites. Em 2006, foi estabelecido o mecanismo de diálogo MERCOSUL-Rússia, em Brasília. Em visita de Medvedev, então presidente russo, é estabelecido acordo bilateral de cooperação técnico militar em 2008, com o Brasil adquirindo helicópteros russos. O Brasil não reconhece a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, apoiadas pela Rússia e resultantes da guerra deste país com a Geórgia (2008).

Na Ásia, além das relações com a China, destacam-se as relações com a Índia, sobretudo pela coordenação de posições comuns nos fóruns multilaterais, e com o Japão. A Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural com a Índia foi criada em 2002. Em 2004, Lula visitou aquele país, em momento de celebração do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a Índia. Em 2006, o patamar das relações bilaterais Brasil-

[133] O comércio tanto com a África quanto com o Oriente Médio cresceu, entre 2003 e 2008, mais que o comércio estrangeiro brasileiro como um todo. As cúpulas com as duas regiões (ASA e ASPA) foram espaços relevantes para empresários organizarem eventos que impulsionam ainda mais o comércio, que pode ter auxiliado na recuperação mais rápida dos países do Sul da crise de 2008.

Índia é elevado a parceria estratégica. Com o Japão, destaca-se a visita do então príncipe herdeiro japonês, Naruhito, em 2008, no contexto do centenário do início da imigração japonesa ao Brasil. Durante o governo Lula, as exportações brasileiras do agronegócio ao Japão foram fortalecidas com a cooperação nas áreas de produção e comercialização de biocombustíveis.

A política externa de Lula, com seu anseio de ser propositiva, envolve-se diplomaticamente no Oriente Médio sobretudo nas questões palestina e iraniana. No caso do Iraque, a guerra preemptiva de Bush, em 2003, foi questionada pelo Brasil, pois iniciada sem prévia autorização do CSNU. A posição do Brasil faz com que o país reforce seus laços de confiança com os países árabes, facilitando a aproximação brasileira com a região, no contexto da política externa altiva e ativa.

A participação brasileira e indiana na Conferência de Anápolis (2007), que avaliou o Mapa do Caminho proposto pelo Quarteto do CSNU para a questão palestina, foi uma prova de que os países em desenvolvimento podem trazer "uma contribuição nova a questões que são tratadas dentro de uma ótica antiga – e sem resultados", como argumentou Amorim. Lula considerava necessário convocar uma conferência internacional específica para tratar da questão palestina, pois os mecanismos existentes não tratavam da questão de maneira adequada. Diante do conflito entre o Hezbollah e Israel (2006), houve a percepção de que os interesses brasileiros se tornaram globais, pois o Brasil precisou retirar três mil brasileiros da região, por meio da Força Aérea Brasileira (FAB), e a partir de então o Brasil passou a auxiliar com maior empenho as organizações de amparo aos refugiados palestinos. Norma Breda ressalta que Israel dificilmente aceitaria a interferência de um país que não tivesse relações mais consistentes com os EUA na questão palestina. A eleição de Netanyahu, de extrema direita, afastou ainda mais a possibilidade de resolução da questão de forma pacífica durante o governo de Lula.

Quanto às relações com o Irã, a visita do presidente Mahmoud Ahmadinejad ao Brasil, em 2009, acompanhado de 300 pessoas, inclusive empresários, foi criticada nos EUA. No ano seguinte, a questão nuclear iraniana ganha centralidade nos holofotes. O envolvimento brasileiro perpassa o convite de Obama para que o Brasil mediasse a questão, em contexto em que Ahmadinejad não permitiu a entrada inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o que levantou a suspeita de que o país persa estaria produzindo uma bomba atômica, apesar de o governo iraniano alegar que o seu programa nuclear tinha fins pacíficos. Nesse sentido, a Declaração de Teerã, negociada em conjunto entre Brasil, Turquia e Irã, em 2010, estabelecia que o Irã enviaria seu material nuclear e, em troca, receberia material enriquecido para pesquisas médicas da Turquia. O CSNU, todavia, não acolheu a Declaração de Teerã e aplicou novas sanções ao Irã.

e) Política externa de Lula: coalizões de geometria variável

O governo Lula foi marcado pela proliferação de coalizões de geometria variável, para vários temas. No que diz respeito à reforma do sistema internacional, institucionalizou-se, em 2008, após dois anos de encontros de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o bloco político de países chamado BRIC, um acrônimo formado pelas iniciais de seus integrantes: Brasil, Rússia, Índia e China. As relações com outras potências médias refletem o desejo comum de países semelhantes de reformar o sistema internacional, como representado nesses agrupamentos de geometria variável. Especificamente para a reforma do CSNU, entretanto, quatro anos antes, foi lançado o G4, integrado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão.

Também interessado na reforma do sistema internacional, mas com foco na CSS e na coordenação em foros internacionais, destaca-se o IBAS. O IBAS passou a buscar promover a inclusão social, o desenvolvimento e a CSS mediante acordos e iniciativas em torno de necessidades específicas, em áreas como saúde, energia, alimentação e comércio. O sucesso dos três países do IBAS na OMC, antes mesmo da formação do agrupamento, na questão sobre propriedade intelectual e saúde pública, demonstrou a potencialidade das alianças Sul-Sul.

Ainda na OMC, vale ressaltar o G20 agrícola. Ele foi criado em 2003, com o intuito de pressionar os países desenvolvidos pela liberalização comercial no setor agrícola, particularmente no que diz respeito aos subsídios no setor.

O BASIC, por seu turno, foi estabelecido em 2007, no contexto das negociações no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Ele serve como instância informal para coordenação de posições entre seus membros nas negociações sobre mudança do clima, como mitigação, adaptação, financiamento e tecnologia.

As coalizões de geometria variável conviveram, no governo Lula, com iniciativas de caráter inter-regional. As cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA), de iniciativa brasileira, são inovadoras para o relacionamento entre países do Sul Global, pois representam o contato direto entre duas regiões em desenvolvimento sem a intermediação de países desenvolvidos[134], e estabeleceram marco favorável para geração de novos empreendimentos. A Embraer, por exemplo, expandiu seus negócios no Oriente Médio. Pode-se também mencionar, como resultado da ASPA, o crescimento do comércio multilateral, impulsionado pelo Acordo-Quadro de Cooperação entre MERCOSUL e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), que foi um dos resultados da aproximação promovida pela Cúpula ASPA. No campo cultural, há a criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BibliASPA), que traduz livros e organiza palestras e mostras de cinema. A Cúpula ASA, por sua vez, pretendeu unir forças entre as duas regiões em sua luta comum em prol do desenvolvimento, incluindo a pretensão de cooperação em diversas áreas, como energia, agricultura, informática, saúde e esporte[135]. A Declaração de Abuja, documento final da primeira Cúpula ASA, ratifica a necessidade de democratização do sistema internacional, mencionando a reforma no CSNU e na OMC e trata ainda o comércio internacional como instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

f) Comparação entre a Política Externa Independente (PEI) e a política externa dos governos Lula

Quanto às semelhanças da PEI com a política externa lulista, ambas adotavam os princípios de não intervenção em assuntos internos de outros países, defesa da autodeterminação dos povos e integração regional. Ambas entendiam que a autonomia e o desenvolvimento econômico eram basilares para as políticas públicas. Os dois momentos tiveram expansão econômica, engajamento

[134] A Cúpula ASPA promove também eventos para aproximar as duas regiões em termos culturais e de conhecimento mútuo, não se limitando ao aspecto comercial. Há também cooperação científica e técnica, como a discussão sobre aproveitamento de regiões semiáridas e o manejo de recursos hídricos. Lula apresenta a Cúpula ASPA como um reencontro dos sul-americanos com a civilização árabe, que se estabeleceu no continente americano tanto através da herança ibérica quanto pela migração posterior, sobretudo no final do século XIX (sírios, libaneses e palestinos que buscavam melhores condições de vida).

[135] A II Cúpula ASA contou com presença maior de líderes sul-americanos, pois foi realizada depois da AGNU, em 2009. Diante da crise econômica vigente, os países comprometeram-se com o fomento da CSS.

em organismos multilaterais e aproximação com países do Hemisfério Sul. Os conceitos de universalismo e multilateralismo orientaram a formulação dessas políticas externas. Ambos os governos acreditavam na existência de uma identidade própria da América do Sul, indo ao encontro da visão terceiro-mundista. A justiça social orientou as políticas externas desses períodos, sendo abordada tanto interna quanto internacionalmente e vinculada ao desenvolvimentismo. Entendia-se que era necessário realizar uma reforma social por meio de políticas públicas, internas e externas, para acabar com a pobreza e com a fome (aproximando-se de um "socialismo democrático", como no governo João Goulart). O fortalecimento das instituições democráticas nacionais era tido como essencial para acabar com o subdesenvolvimento e, finalmente, contribuir para a diminuição de conflitos, promovendo a segurança e a paz mundial.

Uma das principais diferenças entre esses dois períodos é que a autonomia da PEI significava o não alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA) ou à União Soviética (URSS), os polos do conflito Leste-Oeste, e o reconhecimento da necessidade das relações Norte-Sul para o desenvolvimento do País. Por sua vez, no governo Lula, a ênfase foi nas relações Sul-Sul, em contexto pós-Guerra Fria. Ademais, na PEI não havia engajamento em blocos e arranjos políticos fora do continente americano; em contrapartida, nos governos Lula houve muitas alianças, dentro e fora do hemisfério. Se, por um lado, a política externa do governo Lula visualizou a inserção internacional do País como sendo um *global player*, com proposições mais ousadas e concretas, por outro lado, a PEI foi responsável por "introduzir" o Brasil no cenário internacional nos anos 1960, com objetivos mais genéricos e retóricos. Economicamente, a pauta comercial da PEI era predominantemente de produtos primários, e no período Lula era de produtos semimanufaturados e manufaturados. Em âmbito social, a PEI visava a reformas estruturais mais imediatas; já no governo Lula, as medidas foram mais graduais. Quanto à democratização do sistema internacional, a PEI atuava mais no campo da retórica, e Lula combinava o discurso com a prática. Para uma visão mais detalhada a respeito da PEI, ver seção sobre os governos Jânio e Jango neste tópico.

g) Comparação entre o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE) e a política externa dos governos Lula

Quanto às similaridades do PRE com a política externa dos governos Lula, ambos buscaram intensificar as relações com os países em desenvolvimento, por meio de escolhas estratégicas, além de fortalecer as relações com os países desenvolvidos. A diversificação de parcerias e o pragmatismo são característicos de ambos os períodos, o que demonstra que as relações do Brasil com outros países independiam de posicionamentos ideológicos, de modo que se deveria priorizar a busca de vantagens ao País. Geisel adotou o princípio autonomista em relação aos EUA, criou esferas de relações com outros países e buscou o fortalecimento do diálogo Norte-Sul. Lula, por sua vez, buscou aproximação com os países em desenvolvimento e o fortalecimento do multilateralismo e da multipolaridade, mantendo as relações bilaterais com os países desenvolvidos e aspirando à dissolução do unilateralismo estadunidense. As políticas externas de ambos os períodos coincidiram também na defesa da reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), na revisão das regras de comércio internacional e do sistema financeiro internacional, maior equilíbrio nas negociações comerciais Norte-Sul, e defesa da indissociabilidade do desarmamento com a não proliferação nuclear.

As principais diferenças entre as políticas externas de Geisel e Lula dizem respeito ao contexto em que foram criadas. A formulação do PRE ocorreu em um momento de bipolarização

do poder mundial. Os países em desenvolvimento, para contornar a dicotomia da Guerra Fria, buscaram espaços de articulação política por meio da visão terceiro-mundista. Além disso, internamente, o Brasil era governado por militares, em um regime autoritário. Já no governo Lula o contexto era de hierarquia no ordenamento internacional, de unilateralismo dos EUA e de globalização econômica. Internamente, o Brasil tinha um regime democrático, e sua política externa foi mais influenciada por posicionamentos partidários. Quanto ao multilateralismo, no governo Geisel, o Brasil adotava, frequentemente, uma postura mais crítica em relação aos foros multilaterais, ao se comparar com o governo Lula[136]. A visão era de que o multilateralismo servia ao bilateralismo[137], ou seja, como avaliou Letícia Pinheiro, "a política multilateral do Brasil era igualmente exercida como meio de reforçar sua posição nas negociações bilaterais com os países desenvolvidos". Apesar disso, a ideia de autonomia passava pela participação brasileira em foros internacionais e regionais, especialmente em temas econômicos e desenvolvimentistas, como as discussões sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e a atuação na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Paris, 1975-1977), etc. Já no governo Lula, a postura foi mais propositiva e mais favorável ao multilateralismo, sendo os foros multilaterais vistos como os principais mecanismos de diálogo Norte-Sul. Para uma visão mais detalhada a respeito do PRE, ver subseção específica na seção sobre o governo Geisel neste tópico.

[136] "Ao iniciar-se o governo Geisel, percebia-se o ceticismo da diplomacia brasileira ante a eficiência dos órgãos multilaterais e já se avançava a passos largos na busca de alternativas operacionais para atingir por outras vias as metas consignadas ao setor externo. Apesar disso, não convinha e não se pretendia abandonar o multilateralismo". História da Política Exterior do Brasil (Cervo e Bueno, 2012).
[137] O bilateralismo avançava por causa da ampliação de parcerias obtidas por meio do multilateralismo (Cíntia Vieira de Couto, 2005).

XVI. Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Três embaixadores de carreira assumiram a posição de ministro das Relações Exteriores no período de janeiro de 2011 a agosto de 2016: Antonio de Aguiar Patriota (desde o início do governo até agosto de 2013), Luiz Alberto Figueiredo Machado (de agosto de 2013 até dezembro de 2014) e Mauro Luiz Iecker Vieira (de janeiro de 2015 até o término do governo).

a) Contexto interno

André Singer, no livro *O lulismo em crise*, coincide com Ricupero, em *A Diplomacia na Construção do Brasil*, ao dividir os anos Dilma em dois triênios[138]. O primeiro triênio (2011-2013) se inicia logo após um ano em que a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) alcançou 7,5%, um patamar que não foi repetido até hoje. Esse período é caracterizado por uma economia em crescimento, embora a taxas menos elevadas (3,9%, 1,9% e 3%). No segundo triênio (2014-2016), todavia, ocorre estagnação e recessão. No entanto, Ricupero observa que, apesar da recessão e do aumento do desemprego, o controle sobre a inflação não foi perdido, estrangulamentos externos foram evitados e um nível elevado de reservas cambiais foi mantido, ultrapassando US$ 350 bilhões.

Sintomático da crise que o País enfrentou no segundo triênio foi o rebaixamento pela norte-americana Standard & Poor's, em setembro de 2015, e pelas demais agências de *ratings* de crédito, em 2016, dos índices de confiabilidade da economia brasileira. A Operação Lava Jato, o escancaramento da corrupção no financiamento eleitoral e nas obras para o recebimento de megaeventos esportivos, a pouca capacidade das instituições de autorreforma e manifestações populares são também características marcantes do segundo triênio de Rousseff no Planalto.

Em ambos os momentos, todavia, foram notáveis os esforços para a redução da desigualdade e os progressos em saúde, educação, meio ambiente, igualdade de gênero, combate ao preconceito, direitos dos afrodescendentes e dos indígenas, salienta Ricupero. Do ponto de vista externo, o ex-ministro da Fazenda de Itamar Franco pontua que a crise mundial atingiu o Brasil, pois a China, que, em 2009, se tornara o maior parceiro econômico do País, após mais de um século de dominância do Estados Unidos (EUA), desacelerou, e o preço das *commodities* desabou[139]. Nesse contexto, o governo incorreu em irresponsabilidade fiscal, levando a corrosão das finanças públicas.

b) Contexto internacional

Saraiva e Bom acrescentam que, durante o governo de Dilma, a crise financeira deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da zona do euro. Essa mudança reforçou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação que

---

[138] Embora possam existir críticas à divisão em dois triênios, como sendo uma estratégia simplificadora, como argumenta Antônio Patriota, em "Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global", adotar essa divisão facilita as análises sobre o período.

[139] Ricupero pontua que quanto às taxas médias significativas de crescimento anual do comércio bilateral sino-brasileiro, embora esse comércio registrasse expansão constante, com raras pausas e declínios, a súbita aceleração deu-se sobretudo entre 2009 (após queda acentuada em 2008) e 2011, anos em que o governo de Pequim deslanchou formidável pacote de gastos públicos para neutralizar o impacto negativo da crise financeira mundial. Foram esses gastos que impulsionaram a extraordinária valorização das matérias-primas que ganharia a denominação de "superciclo" ou "*superboom*" das *commodities*.

países emergentes haviam conquistado no interior do G20 financeiro após a quebra do banco norte-americano de investimentos Lehman Brothers, em 2008. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação e o adensamento de grandes blocos de livre comércio, junto com o desenvolvimento da região da Ásia-Pacífico com base acordos plurilaterais e bilaterais, dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional ocidental estivesse em crise, os países emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global. As crises da Síria e, particularmente, da Ucrânia "restauraram a agenda das grandes potências em detrimento dos países emergentes", afirmou Spektor.

A política externa de Dilma Rousseff, que Ricupero caracteriza como uma "diplomacia desprestigiada e rotineira", esteve totalmente entrelaçada às questões de ordem econômica e sociais internas e às mudanças na conjuntura internacional.

c) "Continuar não é repetir"

Há, em larga medida, uma continuidade da intensa e abrangente ação externa vista nos governos Lula (2003-2010). Saraiva e Bom afirmam que o governo Dilma herdou do governo Lula estratégias definidas para a política externa: uma trajetória em busca de reformas das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais, colocando o País como representante do Sul Global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana. O universalismo da política externa brasileira foi elevado a um apogeu, por meio de um programa vindo do governo Lula que, em 2011, terminou por estabelecer relações diplomáticas com todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Palestina, reconhecida como Estado pelo Brasil em 2010. Como analisa João Marcelo Cornetet, não houve mudança geral, no âmbito do aparato burocrático da política externa brasileira, uma vez que os potenciais formuladores de política externa do governo de Lula foram mantidos, em geral, no de Dilma. Patriota, frisa, entretanto, que "continuar não é repetir"[140] de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior.

Antonio Patriota acreditava, quando assumiu a chancelaria, que as configurações geopolíticas à época indicavam o estabelecimento de uma ordem internacional multipolar. Avaliava, contudo, que a multipolaridade em si mesma não traria melhores condições de inserção internacional para o Brasil ou para os países menos desenvolvidos no Sul Global. Assim, para Patriota, era preciso atuar ativamente para construir uma ordem internacional onde houvesse uma multipolaridade benigna, isto é, uma multipolaridade de cooperação, de mecanismos de deliberação mais representativos e legítimos a fim de beneficiar os países periféricos e não apenas as potências desse mundo multipolar.

A despeito de opiniões como a de Ricupero, Saraiva e Bom, Casarões, Stuenkel[141] e Visentini, que sugerem que a presidenta enfatizava a política interna em detrimento da externa, Patriota assevera que Rousseff tinha grande interesse pela ação exterior do Brasil e trazia muito de suas vivências pessoais, enquanto primeira mulher presidente do Brasil e alguém que havia lutado contra a ditatura militar (1964-1985), e de sua formação acadêmica e profissional. Sob essa

---

[140] O então chanceler Patriota tomou emprestada a expressão "continuar não é repetir" de Ana Buarque de Hollanda, então ministra da Cultura, a fim de sintetizar o espírito com o qual ele assumiu a chefia do Itamaraty.

[141] "*Is Brazil abandoning its global ambitions?*" *Post-Western World*, 2014. Disponível em: https://www.oliverstuenkel.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/

perspectiva, pode-se notar diversas ações da diplomacia dilmista que a diferencia da lulista, como a mudança de voto na condenação do Irã no Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2011; a relativa menor proximidade à Venezuela de Hugo Chavez, como destaca Ricupero; a preocupação em preservar e ampliar os esforços de integração na América do Sul, realizando uma viagem à Argentina de Cristina Kirchner já no primeiro mês de sua gestão; o ceticismo em relação às perspectivas da Rodada de Doha na OMC; bem como o interesse em estabelecer relações de cooperação, comércio e intercâmbio científico e tecnológico com todos os polos do mundo multipolar emergente, como ilustra o programa Ciência sem Fronteiras.

d) Relações com os Estados Unidos

Em março de 2011, Dilma recebe o presidente Barack Obama em Brasília, denotando a importância dada por Washington ao Brasil no início da década de 2010, o que seria reafirmado em 2015, quando Obama diria na Casa Branca: "Nós não consideramos o Brasil uma potência regional e sim uma potência global. Se falarmos do principal fórum para a coordenação das maiores economias – o G20 – o Brasil possui uma voz central naquele ambiente ('*a major voice*'). As negociações que se desenvolverão em Paris sobre mudança do clima só poderão ser bem-sucedidas com a liderança do Brasil (...)".

O então vice-presidente Joe Biden esteve mais de uma vez em Brasília, onde foi recebido por Dilma. Paralelamente, o chanceler Patriota se reuniu diversas vezes com sua homóloga estadunidense, Hillary Clinton. Naquele período, os EUA se converteram no maior receptor de estudantes brasileiros pelo programa Ciência sem Fronteiras e foi assinado o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC, na sigla em inglês)[142], com ênfase em inovação, e mais nove acordos bilaterais. Na área da agropecuária, foram analisadas medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio e a cooperação no Comitê Consultivo Agrícola Brasil-EUA. Foi também estabelecido um programa pioneiro de ação conjunta para o combate à discriminação racial. No ano de 2012, o comércio bilateral voltou aos níveis pré-crise, alcançando quase US$ 60 bilhões, acima dos resultados de 2008. Os dois presidentes se associaram na iniciativa Parceria para o Governo Aberto, e foi restabelecido o diálogo entre os ministérios da Defesa, interrompido desde a denúncia do acordo militar bilateral em 1977. Em sua visita ao Brasil em abril de 2012, para a 3ª Reunião do Diálogo de Parceria Global, Hillary Clinton afirmou, durante coletiva de imprensa no Itamaraty, que "seria muito difícil imaginar um Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no futuro que não inclua um país como o Brasil, com todo o progresso que vem realizando e o modelo que representa em matéria de uma democracia que progride e oferece oportunidades a seu povo"[143].

Em 2013, o caso de espionagem envolvendo a Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês), revelado por Edward Snowden, todavia, representou uma cunha na relação entre o Brasil e os EUA. Ante a insuficiência das explicações recebidas do embaixador norte-americano em Brasília, quando o caso estourou na imprensa, foi organizada missão a Washington para consultas com os setores competentes. Pouco depois, o chanceler brasileiro recebeu, em Brasília,

---

[142] Que dá origem à Comissão Brasil-EUA para Relações Econômicas e Comerciais.

[143] Patriota lembra, ainda, que no jantar que o então embaixador nos EUA, Mauro Vieira, organizou, na residência em Washington, quando da visita de Dilma à Casa Branca, em 9 de abril de 2012, ao qual compareceram, entre outros, Zbigniew Brzezinski, Madeleine Albright, Condoleezza Rice, David Rothkopf (editor da *Foreign Policy*), ele moderou um debate que tocou em ampla gama de assuntos bilaterais e permitiu uma troca valiosa de impressões sobre o panorama mundial e sobre a importância dada ao Brasil.

o secretário de Estado John Kerry, que procurou minimizar os danos às relações bilaterais. O desconforto perdurou, contudo, e levou ao adiamento de uma segunda visita de Dilma a Washington – a qual teria caráter de visita de Estado –, que só foi realizada em 2015. As explicações dadas nunca foram inteiramente convincentes, e o Brasil resolveu levar adiante um projeto de resolução na ONU, em parceria com a Alemanha, que, apesar das resistências do chamado grupo dos *Five Eyes* (FVEY), acabou por ser aprovado por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), possibilitando a nomeação de um relator especial sobre o direito à privacidade no CDH.

e) Relações com os BRICS

Já no início de seu mandato, Dilma vai à China (abril de 2011) para visita bilateral a Pequim e participação na Cúpula dos BRICS em Hainan, onde se reúne com os chefes de Estado e de Governo da Rússia, da Índia e da África do Sul – Dimitri Medvedev, Manmohan Singh e Jacob Zuma, respectivamente – marcando a primeira ocasião em que a África do Sul se associa aos demais quatro membros originais do grupo.

Saraiva e Bom registram que foi no campo financeiro que o BRICS mais avançou no período. A criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), foi consolidada na cúpula de 2014, em Fortaleza, junto com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os respectivos bancos de desenvolvimento nacionais. Foi também criado o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) como mecanismo de apoio aos países do bloco caso venham a experimentar dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos. No interior do G20 financeiro, o Brasil estruturou, junto de seus parceiros do BRICS, uma coligação que resistiu às tentativas das potências ocidentais de introduzir regulamentações para controle do fluxo de capitais, embora não tenham conseguido flexibilizar a posição de potências estabelecidas para reformas mais profundas nas instituições financeiras internacionais[144].

China, Índia e Rússia, parceiros estratégicos, figuraram com proeminência na agenda diplomática do período. O Plano Decenal abrangente, elaborado pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), foi adotado à margem da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) na presença do então primeiro-ministro Wen Jiabao, momento em que as relações foram elevadas ao patamar de “parceria estratégica global”. Houve, ainda, visita presidencial a Nova Delhi, em março de 2012, que incluiu participação nas cúpulas do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e do BRICS. Em 2013, houve uma visita de Sergey Lavrov ao Rio de Janeiro, quando o chanceler russo teceu comentários sobre a importância de se incluir o Brasil em um CSNU ampliado. Em 2014, em Fortaleza, foi realizada a sexta Cúpula dos BRICS, havendo visitas dos chefes de Estado e de Governo desses Estados, incluindo visita oficial bilateral de Vladimir Putin e visita de Estado de Xi Jinping. Nesse contexto, também foi realizada reunião de cúpula entre China e países da América do Sul, em Brasília, em 2014.

[144] Apesar disso, entrou em vigor, durante o segundo governo Dilma, a reforma de 2010, que conferiu maior representação aos emergentes no FMI.

f) Relações com a América Latina

Entre as inciativas mais importantes do período, foi realizado o primeiro fórum empresarial à margem da Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em dezembro de 2012, e reuniões especializadas sobre agricultura familiar. Sob a gestão da presidenta, a agenda cidadã e as cúpulas sociais do MERCOSUL ganharam autonomia. O bloco ampliou suas fronteiras com a adesão da Venezuela e a assinatura do Protocolo de Adesão pela Bolívia, enquanto Suriname e Guiana receberam o *status* de Estados Associados. Além disso, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) passaram a reunir regularmente os chefes de Estados e de Governos da América do Sul, da América Latina e do Caribe. As relações com a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) foram intensificadas.

Segundo Patriota, no contexto da contribuição militar prestada à Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), houve visita da presidenta Dilma ao país caribenho, em fevereiro de 2012, a convite do então presidente Michel Martelly. Dilma deu continuidade à política solidária de concessão de vistos a haitianos em decorrência do terremoto de 2010, elogiada pelo Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR).

Ainda no âmbito americano, os signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) voltaram a reunir-se, em nível ministerial, no Equador, em 2013. Na Cúpula das Américas realizada em Cartagena, em abril de 2012, os países latino-americanos e caribenhos, em uníssono, se posicionaram a favor da inclusão de Cuba nas cúpulas subsequentes, algo ao qual o governo Obama não foi indiferente, tendo produzido impacto na alteração da posição norte-americana. Pouco antes de Barack Obama e Raúl Castro anunciarem o início de um processo de normalização de relações, em 14 em dezembro de 2014, a representante americana na ONU, Samantha Power, confidenciou a Antonio Patriota, já como chefe da missão diplomática brasileira junto às Nações Unidas, que "o Brasil contribuiu para que este dia chegasse". Na Cúpula das Américas seguinte, realizada no Panamá, em abril de 2015, participaram Cuba e EUA.

Durante o governo Rousseff, ocorreram significativos desentendimentos nas relações com a região. Enquanto o Brasil presidia a Rio+20, em junho de 2012, no Paraguai teve início um processo de *impeachment* contra o presidente Fernando Lugo. Esse evento despertou séria preocupação entre os demais Estados-Membros da UNASUL e do MERCOSUL devido à escassa oportunidade oferecida ao chefe de Estado para se defender e ao cronograma acelerado do processo. Uma aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) foi disponibilizada para a delegação composta por oito chanceleres sul-americanos (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai, Venezuela, além do Brasil), que se deslocaram a Assunção para avaliar a situação *in loco*. Após contatos com Lugo e parlamentares de diferentes partidos do espectro político, o consenso da missão foi no sentido de julgar o procedimento de *impeachment* incompatível com as cláusulas democráticas de ambos os agrupamentos. Ricupero vê essa suspensão como uma ação sem base legal, que foi levada a cabo por grande insistência de Dilma Rousseff e Cristina Kirchner.

A suspensão paraguaia teve como resultado a eliminação do último obstáculo para a inclusão da Venezuela no MERCOSUL, cujo protocolo de adesão ainda não havia sido aprovado no Congresso do país guarani. A suspensão paraguaia do MERCOSUL acarretou apenas a não participação em órgãos e reuniões, sem afetar os benefícios econômicos. Tal suspensão seria levantada um ano depois, com a eleição de Horacio Cartes para a Presidência paraguaia, a cuja posse compareceu a presidenta Dilma. Uma condição estabelecida para o retorno do Paraguai ao MERCOSUL foi o reconhecimento do ingresso da Venezuela como Estado Parte, explica

Frizzera[145]. A despeito do ingresso da Venezuela no MERCOSUL, a relação com esse país foi marcada por uma menor proximidade com o regime chavista e pelo envolvimento do Brasil nos esforços da UNASUL em tentar mediar a crise interna venezuelana.

O caso do senador boliviano Roger Molina representa outra questão negativa no relacionamento regional. Em 2013, a Bolívia foi o país sul-americano que mais cresceu nas Américas, mas as relações com o Brasil passaram por percalços, o que, na visão de Patriota, não justificava uma aproximação descuidada com personalidades da oposição. Para Ricupero, o encarregado de negócios em La Paz, o então ministro Eduardo Saboia, abandonado e deixado sem instruções numa situação insustentável que se deteriorava dia a dia, resolveu retirar da Bolívia o senador oposicionista a Evo Morales, que havia pedido asilo diplomático na embaixada brasileira, com destino ao Brasil, num veículo oficial. O episódio, sem precedentes nos anais da diplomacia brasileira, acarretou a queda do primeiro chanceler de Dilma, em agosto daquele ano.

g) Brasil e o sistema interamericano

O Brasil entrou em atrito com a Organização dos Estados Americanos (OEA), quando, em abril de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas do Xingu, sob alegação de que a integridade dos peticionários estaria em risco em função do impacto da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. A moção tinha o objetivo de solicitar ao governo brasileiro que suspendesse o processo de construção de Belo Monte. O Itamaraty recebeu prazo de quinze dias para informar a OEA sobre o cumprimento da determinação. No plano interno, as medidas cautelares ensejaram a criação de um comitê interministerial para o acompanhamento das obras. Em julho de 2012, tendo em vista os esforços brasileiros, a CIDH alterou as medidas e retirou o pedido de suspensão da obra, mantendo apenas as recomendações referentes à saúde das comunidades indígenas e ao regramento fundiário da região.

Patriota sinaliza que em função da atitude da CIDH, o Brasil passou a liderar um esforço de reforma do sistema interamericano de direitos humanos. Dois pontos fundamentais da reforma foram a eleição de membros da CIDH[146] podendo contemplar apenas cidadãos de países que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a intenção de consolidar a Conferência de Estados Parte da CADH como um local de diálogo permanente. Ele também pontua que a reação brasileira, todavia, não impediu que fosse eleito para integrar a CIDH o ex-secretário nacional de Direitos Humanos Paulo Vannuchi, ou que um brasileiro fosse eleito para presidir a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), sediada em São José, na Costa Rica.

h) Relações com a África

A respeito do relacionamento com a África, a política externa de Dilma foi sensivelmente menos atuante que a de Lula. Ainda assim, houve viagens da presidenta à Cúpula América do Sul-África (ASA) na Guiné Equatorial, em novembro de 2011, e a Adis Abeba, para o cinquentenário da União Africana (UA), em maio de 2013, além de visitas a África do Sul (bilateral e cúpula dos BRICS), Angola, Moçambique e Namíbia. Dilma, com os demais ex-presidentes brasileiros vivos,

[145] Frizzera G. “A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa”. Conjuntura Global, vol. 2, n. 3, 2013.

[146] A CIDH é composta de sete membros, eleitos em caráter pessoal pela Assembleia Geral da OEA.

também participou do funeral de Nelson Mandela, em dezembro de 2013. Ainda naquele ano, foi lançado o diálogo estratégico com a Nigéria.

i) Relações com a Europa

Com a União Europeia (UE), criaram-se iniciativas que aprofundaram as relações econômicas, de amizade e cooperação. Ainda como subsecretário de Assuntos Políticos durante a gestão Celso Amorim, Patriota havia dado início aos esforços para o estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-UE, que viria a se concretizar em 2007. Desde então, o comércio passaria de US$ 67 bilhões para US$ 100 bilhões em 2011. Em outubro de 2011, Dilma foi a Bruxelas para cúpula com a presidência do Conselho e da Comissão da UE. Em janeiro de 2013, ocorreu em Santiago do Chile, a primeira cúpula CELAC-UE, sob o lema "Aliança para um desenvolvimento sustentável: promovendo investimentos de qualidade social e ambiental". Na mesma ocasião, foram retomadas as negociações em nível ministerial com vistas à troca de ofertas entre o MERCOSUL e os europeus até o fim de 2013. O impulso para a retomada das negociações foi do Brasil, depois de consulta pública ao setor privado motivada pelo Itamaraty, que aos poucos, sob liderança da Presidência da República, superou objeções residuais.

Dilma também foi ao Reino Unido para os Jogos Olímpicos de 2012, à França, à Alemanha, a Portugal e à Espanha, além de ter participado da cerimônia de entronização do papa Francisco. O pontífice visitou o Brasil para as Jornadas da Juventude do Rio de Janeiro em 2013. Com o chanceler britânico William Hague, deu-se início às duas primeiras edições de um novo diálogo estratégico, que, em 2023, foi retomado pelos ministros Mauro Vieira e James Cleverly.

Houve dificuldades na relação com a Itália devido ao *status* de refugiado concedido ao cidadão italiano Cesare Battisti, considerado na Itália um criminoso comum pela quase totalidade do espectro político. O Itamaraty, no governo Dilma, designou o secretário-geral Ruy Nogueira para se ocupar do tema Battisti. Ainda assim, os italianos ameaçaram levar o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ). O Brasil conseguiu evitar uma escalada de tensões mediante a obtenção do compromisso de Battisti de não se dirigir mais à imprensa brasileira.

j) Relações com a Ásia

Em novembro de 2011, Patriota foi a Bali, na Indonésia, para dar início ao processo de adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Também foi ao Japão pouco após o acidente nuclear em Fukushima, para prestar solidariedade ao governo e ao povo japonês, e esteve em visita oficial no Vietnã. Foi o primeiro chanceler brasileiro a visitar o Sri Lanka. Em agosto de 2011, participou da reunião de chanceleres do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), em Buenos Aires. Com a Indonésia, em 2015, houve certo abalo na Parceria Estratégica estabelecida durante o governo Lula, devido à falta de sensibilidade, por parte do governo de Jakarta, para com o pedido de clemência do governo Dilma em relação ao caso de brasileiros sentenciados à pena capital em razão de tráfico de drogas. Em visita de Shinzo Abe ao Brasil, em 2014, foi acordada a "parceria estratégica e global" com o Japão. Dois anos antes, o Brasil estabeleceu parceria estratégica com a Austrália.

k) Relações com o Oriente Médio

A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), ocorreu em Lima, em outubro de 2012, e permitiu à presidenta Dilma entrar em contato com diversas lideranças árabes. Em uma reunião bilateral com o rei Abdullah, da Jordânia, foi proposto um diálogo mais profundo sobre temas de segurança. Para dar seguimento, o chanceler brasileiro foi recebido em Amã pelos responsáveis por temas de combate ao terrorismo e segurança, além de encontrar-se com o próprio rei. A Primavera Árabe, iniciada no final de 2010, na Tunísia, em período coincidente com o início do governo de Dilma, em janeiro de 2011, complicou, porém, a continuidade política externa brasileira para a África e para o Oriente Médio.

Em junho 2014, houve animosidades na relação com Israel, quando o porta-voz da chancelaria do Estado hebreu chamou o Brasil de "anão diplomático", após Brasília convocar para consultas o embaixador em Tel Aviv por considerar "inaceitável a escalada de violência" e condenar "energicamente o uso desproporcional da força por Israel na Faixa de Gaza". Em agosto do mesmo ano, contudo, o presidente israelense Reuven Rivlin telefonou para Dilma, desculpando-se e dizendo que a referência utilizada pelo porta-voz não correspondia ao sentimento do povo israelense em relação ao Brasil.

l) O Brasil e o multilateralismo

Destaca-se o grau de compromisso com o multilateralismo da gestão Rousseff, demonstrado no fato de o Brasil ter sediado, em junho de 2012, a maior e mais inclusiva conferência até então realizada sob a égide da ONU: a Rio+20. O Brasil logrou produzir um consenso em torno do documento "O Futuro que Queremos", desafiando o ceticismo de muitos, já que o texto chegou ao Rio de Janeiro com apenas 40% de seu conteúdo aprovado. O secretário-geral da ONU (SGNU) Ban Ki-moon, declarou à presidenta que, sem a liderança do Brasil, a conferência teria sido um fracasso.

A Rio+20 também foi o ponto de partida para a adoção, em 2015, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de aplicação universal. A preparação da conferência, levada a cabo em parceria com a ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, envolveu todos os setores interessados da sociedade brasileira, constituindo um novo modelo de coordenação interna para um projeto internacional. Para os países em desenvolvimento, foi importante consolidar a noção de que a erradicação da pobreza é parte essencial da busca pelo desenvolvimento sustentável. Saraiva e Bom ressaltam, contudo, que a aprovação de um novo Código Florestal no Brasil, em 2012, que consideraram "mais permissivo", junto com o crescimento do desmatamento na Amazônia, criou obstáculos para ações brasileiras no campo ambiental. Uma declaração política não vinculante que tratava da eliminação do desmatamento até 2030, adotada por dezenas de governos e outras partes interessadas, durante a Cúpula do Clima, realizada à margem da AGNU em 2014, a convite do SGNU, não foi assinada pelo Brasil.

A participação do Brasil no CSNU no biênio 2010-2011 foi marcada por iniciativas criativas para a promoção da paz e da segurança internacionais, no plano normativo. Em linha com a preocupação brasileira com os efeitos nocivos de intervenções militares, o País se absteve em relação à Resolução 1973 (2011), em que especialmente os EUA buscaram uma autorização para recorrer a "todos os meios necessários" alegadamente para proteger civis na região de Benghazi, com referência ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês), adotado

em 2005. Acompanharam o Brasil, na abstenção, Alemanha, China, Índia e Rússia. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) interpretou unilateralmente os dispositivos da resolução, ao se considerar autorizada a derrubar o regime Kadafi. A despeito do caráter ditatorial do regime Kadafi, aquela ação desencadeou uma instabilidade profunda que provocou, assim como a invasão do Iraque em 2003, sérias dúvidas sobre seus fundamentos jurídicos, políticos e morais. Por iniciativa do Brasil, foi posta em debate a questão de intervenções militares geradoras de mais destruição, sofrimento e instabilidade do que o *statu quo* anterior. Foi com base na noção de que a obrigação primordial da comunidade internacional é não causar maiores problemas do que aqueles que motivaram sua convocação para encontrar soluções, que o Brasil circulou, em novembro de 2011, um texto no CSNU sobre a necessidade de se observar um novo conceito, o da Responsabilidade ao Proteger (RwP, na sigla em inglês) civis em situações de conflito, que não foi adotado. As bases da ideia haviam sido enunciadas pela presidenta Dilma no seu discurso de abertura da 66ª AGNU, dois meses antes.

No campo dos direitos humanos, logrou-se produzir uma reação multilateral às alegações de espionagem que haviam estremecido as relações entre EUA e países aliados e amigos. O fato de se ter trabalhado de maneira estreitamente coordenada com a Alemanha reflete a vocação brasileira para a articulação de iniciativas com países do Norte e do Sul na promoção de direitos humanos. Em mais de uma ocasião, Alemanha e Brasil foram pressionados a abandonar seus esforços sobre o assunto. A adoção por consenso de uma resolução sobre o tema demonstrou que a questão era de interesse geral e envolvia princípios e valores não negociáveis.

Embora não seja um traço de multilateralismo, mas, sim, um evento de alcance global e que permitiu intensificar a projeção externa desejada pelo Brasil, destaca-se a realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2014. O megaevento esportivo trouxe ao País mais de vinte chefes de Estado, como Angela Merkel, da Alemanha; Vladimir Putin, da Rússia; e Jacob Zuma, da África do Sul[147].

[147] Os dois últimos no contexto de sua visita ao Brasil para a Cúpula do BRICS.

2.2. Personalidades da política externa brasileira pós-1945

I. Alberto Vasconcellos da Costa e Silva

O embaixador, historiador e poeta Alberto da Costa e Silva nasceu em São Paulo, em 12 de maio de 1931, filho do poeta piauiense Antônio Francisco da Costa e Silva[148] e de Creusa Fontenelle de Vasconcellos da Costa e Silva. Em 1943, depois de terminar o curso secundário em Fortaleza, mudou-se para o Rio de Janeiro. Nessa cidade, após concluir os estudos no Instituto Lafayette, ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr), o qual concluiu em 1957. Entre 1971 e 1972, Costa e Silva retornaria ao IRBr na condição de professor do Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD); foi ainda presidente da banca examinadora do Curso de Altos Estudos (CAE) o IRBr entre 1983 e 1985, e vice-presidente, entre 1995 e 2000.

Ao longo de sua carreira como diplomata, Alberto da Costa e Silva destacou-se como articulador das relações bilaterais do Brasil com países africanos e ocupou cargos relevantes em Brasília, como o de chefe do Departamento Cultural, entre 1983 e 1984. Também foi subsecretário-geral de Administração (1984-1986) e inspetor do Serviço Exterior (1995-1998). No exterior, serviu inicialmente nas embaixadas em Lisboa (1960-1963), Caracas (1963-1964) e Washington (1969), como secretário, e em Madri (1974-1976) e Roma (1977-1979), como ministro-conselheiro. Assumiu seu primeiro posto como embaixador, em Lagos, na Nigéria (1979-1983), cumulativamente com Cotonu, no Benim (1981-1983). Também serviu como embaixador em Portugal (1986-1990), na Colômbia (1990-1993) e no Paraguai (1993-1995). Além disso, representou o Brasil em importantes reuniões multilaterais: foi delegado do País na reunião da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, em Adis Abeba, em 1961; representante pessoal do ministro das Relações Exteriores nos encontros ministeriais, realizados em São Domingos, em 1984, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), para a preparação das comemorações do V Centenário do Descobrimento da América; e representante pessoal do chanceler na Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), em 1991. Em reconhecimento à sua longeva e notável carreira, Alberto da Costa e Silva foi condecorado com a Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco.

No que se refere à política externa brasileira para a África, em particular, Alberto da Costa e Silva acompanhou os processos de independência de países africanos, no decorrer dos anos 1960, a chamada "década da África". Como assessor do chanceler Mário Gibson Barboza, ele foi responsável por informar e orientar o posicionamento brasileiro no contexto das independências de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau; encontrava-se, inclusive, em Lisboa, quando da eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974, que culminou no fim do regime salazarista e na transição de governo no país. Como embaixador na Nigéria, Alberto da Costa e Silva recebeu o título de doutor

---

[148] Em *Os bastidores da diplomacia*, Guilherme Luiz Leite Ribeiro relata uma anedota envolvendo o pai do embaixador Alberto da Costa e Silva e o barão do Rio Branco. Segundo o autor, "Nos tempos do barão do Rio Branco não havia concurso para ingressar na carreira diplomática, e a seleção era feita pessoalmente por ele, que conversava com os candidatos, em geral pessoas de família conhecida, de preferência bonitos e que falassem línguas estrangeiras. Antônio Francisco da Costa e Silva, ilustre poeta e pai do embaixador e acadêmico Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, conversou com o barão sobre a possibilidade de ingresso na carreira, porém o chanceler foi taxativo: 'Olha, o senhor é um homem inteligente, admiro-o como poeta, contudo não vou nomeá-lo porque o senhor é muito feio e não quero gente feia no Itamaraty...'". Essa história foi repetida pelo próprio Alberto da Costa e Silva, em diversas entrevistas concedidas ao longo dos anos, e relembrada, recentemente, pela reportagem "Alberto da Costa e Silva e os feios no Itamaraty", publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em dezembro de 2023, após sua morte.

honoris causa pela Universidade Obatemi Awolowo de Ifé; já em 1987, como embaixador brasileiro em Lisboa, o diplomata participou da comissão nacional para as comemorações do "Centenário da Abolição da Escravatura"; dez anos mais tarde, em 1997, integrou o Comitê Científico do Programa Rota do Escravo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), até 2005. Por fim, a influência de Alberto da Costa e Silva sobre a formulação da política externa africanista do País transcende seus anos de carreira. Como embaixador, ele escreveu *A Enxada e a Lança: a África antes dos Portugueses* (1992), e, já aposentado, *A Manilha e o Libambo: a África e a Escravidão, de 1500 a 1700* (2002) e *Um Rio chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África* (2003), obras que versam sobre os laços históricos, sociais e culturais que unem o Brasil ao continente africano. Pela obra *A Manilha e o Libambo*, Alberto Costa e Silva foi agraciado com os prêmios Sérgio Buarque de Holanda, da Fundação Biblioteca Nacional, e Jabuti, da Câmara Brasileira do Livro, ambos em 2003. Em *Um Rio chamado Atlântico*, o diplomata consagrou visão historiográfica que enfatiza a proximidade entre o Brasil colonial e países da costa oeste africana[149], no contexto do processo de conformação da identidade brasileira. Ademais, o embaixador defendia a Língua Portuguesa, notadamente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), como elo fundamental das relações Brasil-África, capaz de auxiliar na construção de uma comunidade e de transpor o obstáculo do histórico colonial de dominação e violência.

Acadêmico e intelectual, Alberto da Costa e Silva foi poeta e ensaísta, historiador e africanista, abordando uma vasta gama de temas em suas obras. Em 27 de julho de 2000, foi eleito para ocupar a Cadeira 9 da Academia Brasileira de Letras (ABL), instituição que presidiu entre 2002 e 2003. O diplomata foi o quarto ocupante dessa cadeira, sucedendo a Carlos Chagas Filho.

Além de ser autor de importantes obras africanistas, Alberto da Costa e Silva também publicou livros de poemas, como *O Parque o Outros Poemas* (1953) e *Poemas Reunidos* (2000), este último tendo recebido o renomado prêmio Jabuti. Também foi autor de ensaios, como *Castro Alves, um Poeta sempre Jovem* (2006) e de livros de memórias, como *Espelho do Príncipe* (1994), *O pai do menino* (2008) e *Um Passeio pela África* (2006). Escreveu também sobre artes plásticas, como na obra *O Quadrado Amarelo* (2009), que reúne diversos de seus ensaios. Em 2004, o diplomata foi escolhido pela União Brasileira de Escritores (UBE) e pela Folha de São Paulo como "Intelectual do Ano" (Prêmio Juca Pato). Em 2014, pelo conjunto de sua obra, Costa e Silva foi distinguido com o Prêmio Camões, o mais renomado da Língua Portuguesa, além de ter sido designado acadêmico correspondente da Academia das Ciências de Lisboa.

São muitos os predicados do embaixador Alberto da Costa e Silva: poeta, historiador, diplomata, ensaísta, memorialista, crítico de arte e, também, amigo, esposo, avô de sete netos e pai de três filhos, todos vinculados ao Itamaraty: os embaixadores Pedro Miguel e Antônio Francisco e a embaixadora Elza Maria. Em entrevista concedida a colegas diplomatas pouco antes de sua morte, publicada na Revista Juca, o embaixador aposentado caracterizou a política externa como uma "área de afeto", que lida com sentimentos, percepções e representações que constituem elemento importante da diplomacia[150]. Falecido em 26 de novembro de 2023, aos 92 anos, Alberto da Costa e Silva deixou um longo e profundo legado diplomático e acadêmico, o qual atesta a natureza transdisciplinar e complexa da curiosidade intelectual que alicerça o fazer da diplomacia.

---

[149] Sobretudo da outrora denominada "Costa dos Escravos": Nigéria, Camarões, Togo, Benin e Gana.

[150] Revista Juca 11, página 211.

II. Antônio Augusto Cançado Trindade

a) Trajetória

Antônio Augusto Cançado Trindade (17/09/1947-29/05/2022) proporcionou uma das mais belas trajetórias jurídico-humanistas do Brasil, em defesa dos tribunais internacionais, do multilateralismo e dos direitos humanos ao redor do mundo. Era bacharel em direito pela UFMG, com mestrado e doutorado em direito internacional pela Universidade de Cambridge[151], e foi professor do Instituto Rio Branco e da Universidade de Brasília. Em sua atuação nas cortes, ficou conhecido por seus famosos votos dissidentes e opiniões em separado.

De 1985 a 1990, foi consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em um período que coincide com a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988, a mais internacional das nossas Cartas. Em um momento de renovação das credenciais da política externa pátria, a atuação de Cançado Trindade abriu caminho para ratificação brasileira dos principais tratados de direitos humanos, não apenas em âmbito internacional (como os Pactos de 1966), mas também regional (como o Pacto de San José de 1969). Em paralelo, no MRE, integrou delegações diplomáticas do Brasil em conferências internacionais, como chefe ou delegado, a exemplo da Conferência de Viena no âmbito do Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais.

De 1995 a 2006, foi juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), presidindo-a em dois períodos (1999-2001 e 2002-2003). Dos 148 julgamentos dos quais participou, teve 72 votos apartados nos contenciosos, por exemplo, em casos de desaparecimento forçado (*Hermanas Serrano Cruz*, 2004) e de direitos trabalhistas (*Trabajadores Cesados del Congreso*, 2007). Entre suas contribuições na CtIDH, Cançado Trindade moldou a jurisprudência ao consagrar o jus standi*152* das vítimas e a desnecessidade do dano como elemento constitutivo da responsabilidade internacional, além de destacar o papel da memória na reparação por violações a direitos humanos.[153]

De 2009 até 2022, foi juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o quinto brasileiro a ocupar o cargo. Em seus treze anos como juiz da CIJ, Cançado Trindade participou do julgamento de 33 casos e de 51 decisões, acompanhando a maioria da Corte em 42 ocasiões. Frequentemente, criticou a postura formalista, majoritária pela Corte, que deixou de analisar o mérito das demandas em virtude de entraves procedimentais e de um suposto "verniz de neutralidade técnico-jurídica", como definia. Em contraste, defendia, que o "processo jurídico não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização da justiça". Essa crítica se expressou, por exemplo, em casos como o das Ilhas Marshall (2016)[154] e o das Imunidades Jurisdicionais

---

[151] Em 1978, defendeu tese de doutorado que venceu o Prêmio Yorke, contendo impressionantes 1728 páginas.

[152] Trata-se do direito de acesso direto dos indivíduos à Corte com vistas a fornecer uma maior proteção no plano internacional.

[153] *"It is incumbent upon all of us, the still living, to resist and combat oblivion, so commonplace in our post*-modern, *ephemeral times… Remembrance is a manifestation of gratitude, and gratitude is perhaps the noblest manifestation of rendering true justice." (Separate Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade, Case of the Moiwana Community versus Suriname (Serie C No. 124, Inter-American Court of Human Rights, 15th June 2005).*

[154] Cançado Trindade (CIJ 2016e, 617) demonstrou sua insatisfação com a decisão da maioria, afirmando, logo em sua introdução: "Eu me distancio o máximo possível da posição da maioria da Corte a fim de manter-me em paz com minha consciência". Em seu voto, criticou fortemente a decisão da Corte de não julgar um tema de extrema relevância para toda a humanidade com base em questões meramente processuais, concluindo que "um mundo com arsenais

do Estado (2012). Diferentemente do restante da CIJ, que considerou que o direito de imunidade se reveste de um caráter essencialmente procedimental, o jurista brasileiro foi voto dissidente sozinho ao defender a imunidade relativa de jurisdição da Alemanha perante a Itália na Segunda Guerra Mundial e afirmar não se tratar de atos de gestão ou de império, mas, sim, de crimes de império (*delicta imperii*), os quais não justificam imunidade. Em virtude de sua morte, o Itamaraty lançou, em agosto, a candidatura do professor Leonardo Nemer Caldeira Brant para ocupar sua vaga, dado que fora reeleito em 2017 para mais um mandato de nove anos.

b) Obras

Membro de diversas associações, como a Academia de Direito Internacional de Haia, o *Institut de Droit International* e a Academia Brasileira de Letras Jurídica, escreveu 78 livros e quase 800 trabalhos e ainda foi membro da Corte Permanente de Arbitragem. Entre suas obras, ressaltam-se *Tribunais Internacionais Contemporâneos*, *A nova dimensão do direito internacional*, *Princípios do direito internacional contemporâneo*, *A obrigação universal de desarmamento nuclear*, além de edições de diversos períodos do *Repertório da prática brasileira do direito internacional público*.

c) Contribuições

Entre as múltiplas contribuições de Cançado Trindade, destaca-se a importância conferida por ele ao surgimento de diversos tribunais internacionais para a realização do ideal da justiça internacional. A busca pelo reconhecimento da personalidade jurídica internacional dos indivíduos e seus direitos de acesso à jurisdição internacional é outro destaque, assim como o primado do direito sobre a força, defendendo a responsabilidade agravada do Estado perpetrador de crimes contra direitos humanos. É inequívoca, ainda, a sua contribuição para o direito brasileiro: ao sublinhar o papel da Jurisdição internacional como copartícipe da nacional na realização da justiça, Cançado Trindade teve papel de relevo na defesa da hierarquia constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos[155].

Cançado Trindade contribuiu, também, para a divulgação do direito brasileiro e da língua portuguesa no direito internacional, um ativo muito importante para a diplomacia pátria. De acordo com o professor, fazer parte do universo lusófono é também uma forma de "independência" num cenário internacional. "Eu tenho muito orgulho de falar a língua portuguesa e sempre digo aos meus amigos: não sou nem francófono, nem anglófono. Não faço parte de nenhum desses grupos. Sou lusófono." Ademais, na ocasião dos 70 anos da Organização das Nações Unidas (ONU), defendeu uma reforma mais profunda da ONU, em consonância com a diplomacia brasileira, ao criticar as resistências dos países mais poderosos e a manutenção de uma estrutura fossilizada. Na oportunidade, defendeu também o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), argumentando que a iniciativa foi bem fundamentada, apesar de reativa, em razão da própria incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), refém dos vetos do P5, ao não prevenir genocídios nos Bálcãs e em Ruanda e, mais recentemente, no Iraque, na Líbia e na Síria.

---

nucleares, como o nosso, é fadado a destruir seu passado, ameaça perigosamente o presente e não tem qualquer futuro". (CIJ 2016)

[155] Vide art. 5º, §2 e §3 da CF/88.

Cançado Trindade foi, portanto, um abridor de caminhos para a humanização do novo *jus gentium*, o direito internacional contemporâneo. Ao se associar ao jusnaturalismo, buscou ultrapassar a visão voluntarista e asseverar o primado da razão da humanidade sobre a razão de Estado. Em entrevista antiga[156], o jurista foi questionado sobre o que gostaria que fosse escrito em seu obituário. “Quando o momento chegar, quero estar em paz comigo”, disse. Ao ser perguntando se isso significaria ser eleito um dia juiz da CIJ, respondeu: “sim, absolutamente. É sobre a causa da justiça – e a plena realização da justiça”.

A passagem de Cançado Trindade gerou comoção na comunidade jurídica nacional e internacional. “O Brasil perde um de seus mais brilhantes e dedicados juristas que inspirou gerações de diplomatas, que deixou como legado uma maior humanização do direito internacional”, afirmou o MRE em nota. Em paralelo, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) preparou um vídeo[157] em sua homenagem com entrevistas com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti e professores, como Fernando Jayme e George Galindo. “Ele se preocupava com o ser humano que estava atrás das normas e sempre tentava entender como o direito internacional afetava as pessoas”, definiu Galindo. Já o ministro Luiz Fux, então presidente do STF, caracterizou Cançado Trindade como um “humanista por vocação” que deixou um “legado ao Brasil, à Suprema Corte e ao direito brasileiro”. Em notas, a CtIDH lamentou “a perda dolorosa e irreparável”, a CIJ salientou a sua “ilustre carreira”, e o *Institut de Droit International* enfatizou o seu “profundo impacto no direito por meio de sua visão baseado na dignidade da pessoa humana e na justiça”.

---

[156] http://opiniojuris.org/2022/06/07/in-memoriam-judge-a-a-cancado-trindades-legacy-at-the-international-court-of-justice/
[157] https://www.youtube.com/watch?v=G2DsmgbnpK4

III. Antônio Francisco Azeredo da Silveira

a) Período pré-chancelaria

Antônio Francisco Azeredo da Silveira nasceu no Rio de Janeiro em 1917 e provém de uma tradicional família de políticos: seu bisavô foi ministro dos Assuntos Estrangeiros na década de 1870; seu avô foi um político influente, com participações na Comissão Diplomática da Câmara; e seu pai foi um parlamentar de oposição ao governo Vargas. Do lado materno, seu avô foi jornalista, constituinte de 1891 e chegou à vice-presidência do Senado.

Aos 14 anos de idade, Azeredo da Silveira iniciou trabalho administrativo em um banco, mas abandonou a carreira para trabalhar como oficial administrativo no consulado brasileiro em São Francisco, onde permaneceu por quatro anos. Em 1943, aos 26 anos, ele retorna ao Rio de Janeiro e ingressa na carreira diplomática. Nesse início de carreira, Silveira juntou-se aos "Novos Turcos", um grupo de jovens diplomatas que estava em desacordo com a condução do Ministério das Relações Exteriores e discutia doutrinas alternativas. Entre janeiro de 1944 e maio de 1945, ele foi auxiliar do chefe do departamento de administração do Itamaraty; na sequência, serviu como terceiro-secretário em Havana e, após sua promoção a segundo-secretário em 1947, integrou a delegação brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, na capital cubana. Em 1948, tornou-se encarregado de negócios nessa cidade, tendo, no ano seguinte, ali participado do segundo período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Em 1949, foi transferido para a embaixada do Brasil em Buenos Aires em 1949.

Após sua passagem pela Argentina, tornou-se, mais uma vez, auxiliar do chefe de departamento de administração do Itamaraty. Em 1953, participou do quinto período de sessões da CEPAL, realizada no Rio de Janeiro, e tornou-se auxiliar de gabinete do ministro das Relações Exteriores, Vicente Rao; em dezembro daquele ano, foi promovido a primeiro-secretário.

Em 1954, foi secretário-geral da reunião dos chefes de missão dos países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e trabalhou como secretário-geral da delegação do Brasil à X Conferência Interamericana. Foi transferido para a embaixada em Madri (1954) e, na sequência, foi cônsul em Florença (1956). Deixou esse posto em 1957 e chefiou a Comissão Brasileira de Seleção de Imigrantes na Europa e a delegação do Brasil na conferência sobre cursos de aperfeiçoamento profissional para imigrantes do Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME), antecessor da atual OIM. Ainda em 1957, foi transferido para Roma, onde permaneceu até outubro de 1958.

De volta ao Brasil, tornou-se chefe da divisão do pessoal do Itamaraty. Em 1959, foi promovido a conselheiro e assumiu interinamente a chefia do departamento de administração do Itamaraty, sendo o representante desse ministério no grupo de trabalho para a transferência dos órgãos federais para Brasília. Em dezembro do mesmo ano, foi promovido a ministro de segunda classe e efetivado na chefia do departamento de administração do Itamaraty.

Em 1961, deixou a chefia do departamento de administração e foi transferido para Paris como cônsul-geral. Regressou ao Brasil em 1963 e reassumiu a chefia do departamento de administração, função que exerceria até 1966. Em janeiro de 1964, foi promovido a ministro de primeira classe.

Entre 1966 e 1968, Silveira foi representante do Brasil em Genebra. Chefiou as delegações brasileiras às sessões do comitê executivo, do conselho e do subcomitê de orçamento e finanças do CIME e à sessão do comitê executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Genebra. Nesse período, chefiou também as delegações do Brasil à

reunião da comissão especial de elaboração do anteprojeto de reforma da carta da OEA; às negociações da Rodada Kennedy do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês); à reunião do Grupo dos 77 (G77) no âmbito da Junta de Comércio e Desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês)[158]; à XXIV Sessão das Partes Contratantes do GATT; à II UNCTAD; à Conferência dos Estados Não Nucleares no âmbito das Nações Unidas e à XLV Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

Em 1969, Azeredo da Silveira foi nomeado embaixador em Buenos Aires por Costa e Silva. À frente da embaixada, destacou-se pela condução das negociações sobre a hidrelétrica de Itaipu. Em meados da década de 1960, Argentina e Brasil entraram em atrito devido ao controle das águas internacionais do rio Paraná a partir da elaboração dos planos para a construção da hidrelétrica brasileiro-paraguaia de Itaipu. No Brasil, o tema dividiu opiniões. De um lado, estavam aqueles que defendiam a prática histórica do Itamaraty de acomodar os interesses brasileiros às demandas argentinas. Esse pensamento, herdeiro da diplomacia brasileira no Prata do século XIX, seguia os preceitos do Realismo Defensivo: o Brasil deveria condescender com o alto perfil da diplomacia argentina, buscar novas oportunidades de cooperação com a Argentina e, assim evitar celeumas. Do outro lado, emergiam vozes críticas à política tradicional do Brasil para a Argentina, dentre as quais se destacava a de Silveira.

A postura defensiva em relação à Argentina devia-se à percepção comum, durante boa parte do século XIX e mais da metade do século XX, de que a Argentina possuía capacidade de mobilização diplomática contra o Brasil no contexto sul-americano. Silveira, entretanto, via mudanças importantes na distribuição regional de poder: para ele, a Argentina não mais ombreava o Brasil, e o declínio argentino abria caminho para um novo arranjo regional, no qual o Brasil abandonaria sua posição mais acuada.

A análise de Silveira não estava assentada na argumentação clássica de certo pensamento realista segundo o qual o poder é mensurável em termos materiais. Ele via o poder como um misto de capacidade financeira, pujança cultural e agilidade diplomática. Para ele, Buenos Aires havia perdido os elementos que outrora lhe permitiram atrair e manter estreitas amizades na América do Sul. Silveira acreditava que a posição relativa de uma nação dependia mais de seu prestígio na sociedade internacional do que de sua força militar. O poder era, acima de tudo, um atributo social, sustentado por peso econômico.

Para Silveira, tratava-se, portanto, de um problema de percepção: os constrangimentos do Brasil na cena sul-americana eram autoimpostos, e as amarras eram essencialmente intelectuais, acumuladas ao longo das décadas. Para ele, normas, acordos e tratados internacionais eram importantes, mas apenas na medida em que agregassem valor à condução do interesse nacional. Silveira, desse modo, desenvolveu argumentos para convencer o Itamaraty de que a Declaração de Montevidéu, arcabouço legal assinado por Brasil e Argentina em 1933 para regular o uso de águas internacionais da bacia do Prata, já não era instrumental aos interesses brasileiros da década de 1970 e deveria, portanto, ser substituído. Silveira acreditava que as normas internacionais reduzem a incerteza e induzem as nações a convergir, mas que não moldam as preferências nacionais. Marcos normativos consolidam o *statu quo* regional e devem, portanto, ser utilizados, mas tão somente quando os interesses nacionais já estejam plenamente satisfeitos, não antes disso.

---

[158] Os programas definidos pela UNCTAD são executados pelo Secretariado do órgão, que é o responsável pelos serviços de apoio ao cumprimento do mandato. As unidades do Secretariado, por sua vez, assistem a Junta de Comércio e Desenvolvimento, órgão intergovernamental permanente, que se reúne em Genebra até três vezes ao ano.

Silveira entendia que os países mais fortes da América do Sul estavam em posição de impor a lei aos mais fracos, mas que aqueles ganhariam mais se conseguissem fomentar o sentimento de inclusão entre estes. Ele defendia que Brasília tinha como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevidéu. Isso incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infraestrutura e cooperação tecnológica (como com a Bolívia); a revisão de acordos tidos como desequilibrados pelos mais fracos (como a revisão legal no governo Geisel sobre a administração da lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas pelos menores (como a devolução ao Paraguai, por Geisel, dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil ao fim do conflito no século XIX); e a quebra do equilíbrio de poder sul-americano a favor do Brasil (como indicado na justificativa brasileira para a proposta de um tratado de cooperação com os países amazônicos). Ao tomar tais medidas, Silveira acreditava que o Brasil aumentaria seu poder na região.

Silveira também defendia que as preocupações econômicas e comerciais têm precedência sobre os demais temas. O comércio bilateral durante sua gestão como embaixador em Buenos Aires e depois como chanceler mais que duplicou. Sua noção de poder nacional iria fundamentar, ao longo dos anos do Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), as principais opções políticas do governo. Para mais detalhes sobre o PRE, ver a seção sobre o governo Geisel no tópico anterior.

b) Chancelaria

Azeredo da Silveira foi nomeado ministro das Relações Exteriores logo no início do governo do presidente Ernesto Geisel e ocupou a chancelaria brasileira entre 1974 e 1979. Sua gestão se iniciava no contexto da crise mundial do petróleo de 1973, a qual seria um fator decisivo na configuração da política externa brasileira do período. Ademais, a ordem internacional em transformação[159] apresentava oportunidades para revisar a posição brasileira frente à bipolaridade da Guerra Fria. Assim, em seu discurso de posse, Silveira exortou a diplomacia pátria a projetar-se para o futuro, afirmando que "a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se".

Já na primeira reunião ministerial, Geisel declarou que daria uma nova orientação à política externa brasileira. Era o início do PRE, caracterizado pela desideologização da política exterior, pela diversificação de parcerias e pela postura assertiva frente aos Estados Unidos (EUA). Estas diretrizes ampliariam a atuação diplomática do País, em substituição à lógica das "fronteiras ideológicas" e do alinhamento automático aos norte-americanos. São destaques desse período: a preocupação energética, o apoio efetivo às descolonizações afro-asiáticas, a aproximação aos países árabes e à República Popular da China (RPC), e a cooperação amazônica; além dos desencontros nas relações com EUA e Argentina.

Tendo em vista o impulso nacional pela modernização econômica e a alta dos preços internacionais do petróleo, a questão energética perpassou a atuação de Azeredo da Silveira à frente do Itamaraty, tendo motivado tanto a posição mais enfática em favor da descolonização quanto o estreitamento de laços com o Oriente Médio. A fim de superar os efeitos da crise do petróleo, Silveira buscou aproximar o Brasil dos países exportadores, sobretudo os países árabes. Assim, o país estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Bahrein, em junho de 1974, e com o Omã, no mês seguinte. Durante visita do chanceler da Arábia

[159] Entre as décadas de 1960 e 1970, o sistema internacional passava por mudanças estruturais, tais como o declínio da capacidade militar dos EUA frente à União Soviética (URSS), a inserção da RPC na balança de poder, a crescente influência dos países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a emergência da Europa Ocidental e do Japão e o fortalecimento dos movimentos de descolonização na África e na Ásia.

Saudita ao Brasil, a diplomacia brasileira se pronunciou pela primeira vez a favor da retirada de Israel dos territórios árabes ocupados e do reconhecimento dos direitos dos palestinos. Essa posição foi aprofundada na VII Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), quando o Brasil votou a favor da Resolução 3379, que considerou o sionismo uma forma de racismo. O Jornal do Brasil noticiaria que essa mudança brusca de posição teria sido influenciada diretamente pela necessidade de garantir o fornecimento de petróleo.

Além de buscar assegurar o suprimento de hidrocarbonetos, Silveira também buscou fontes energéticas alternativas. Em maio de 1975, em Cochabamba, na Bolívia, o chanceler declarou que o Brasil construiria seus próprios reatores nucleares, surpreendendo a comunidade internacional. Com o advento do primeiro choque do petróleo, o governo norte-americano suspendeu temporariamente, em 1974, o fornecimento de urânio enriquecido para a usina de Angra. Essa medida inviabilizaria a execução do contrato com a Westinghouse, uma vez que este não incluía a transferência de tecnologia. Assim, foi firmado novo acordo nuclear, dessa vez com a República Federal da Alemanha (RFA), o qual previa a transferência de tecnologia para o enriquecimento de urânio e a instalação de oito centrais nucleares.

A questão energética também levou a tensões com a Argentina, pois o país vizinho era contrário à instalação da hidrelétrica de Itaipu[160], argumentando que esta seria incompatível com o projeto argentino de construção da usina de Corpus Christi. Os argentinos insistiam na tese da consulta prévia, que exigia que fossem realizadas consultas com o governo argentino antes de serem iniciadas as obras de Itaipu. Ademais, acusavam o Brasil de um suposto "subimperialismo" na região. Em 1977, as divergências sobre Itaipu causam o fechamento de fronteiras entre Brasil e Argentina. No mesmo ano, inicia-se diálogo tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre o aproveitamento energético do rio Paraná. Os esforços diplomáticos redundarão na conclusão do Acordo Tripartite sobre coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus (1979), solucionando definitivamente a disputa na bacia do Paraná, já no início do governo Figueiredo.

Sobre a questão da descolonização, pouco mais de um mês após o início do governo Geisel, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o governo português que substituía a ditadura salazarista, a qual havia sido responsável pela perpetuação da colonização lusa na África. No mesmo ano de 1974, o Brasil reconheceu a independência da Guiné-Bissau antes mesmo que Portugal e apoiou o ingresso da ex-colônia portuguesa na Organização das Nações Unidas (ONU). O ato mais importante da política externa brasileira em relação à descolonização aconteceria, todavia, no ano seguinte, em 1975, por ocasião da independência da Angola sob liderança do governo marxista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do país africano rico em petróleo, sinalizando uma mudança efetiva do Brasil para a África Subsaariana. A nova diretriz seria confirmada ainda no mesmo ano, quando o País estabeleceu relações diplomáticas com Moçambique, que naquele momento se encontrava sob o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). O ano de 1975 registraria a criação por decreto de três novas embaixadas na África: em Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

A política africanista de Azeredo da Silveira era ainda caracterizada pela repulsa à discriminação racial, como ilustra a presença do chanceler na Conferência Internacional de Apoio aos Povos do Zimbábue (antiga Rodésia) e da Namíbia e na Conferência Mundial de Ação contra o *Apartheid*. Esse posicionamento já havia sido anunciado durante discurso do chanceler na XXIX

[160] O Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná entre Brasil e Paraguai havia sido assinado em 1973, por ocasião de visita do presidente paraguaio Alfredo Stroessner a Brasília, viabilizando a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu.

Sessão Ordinária da AGNU, em 1974, quando manifestou apoio à descolonização em todo o mundo e condenou o *apartheid*, sobre o qual ele afirmou que "se choca com os valores universais da consciência humana".

Sobre as relações com os EUA, estas foram marcadas por tensões pontuais. O fluido relacionamento pessoal entre Henry Kissinger e Azeredo da Silveira redundou em visita do secretário norte-americano ao Brasil, em 1976, e na criação de um mecanismo de consultas semestrais sobre questões relativas à política externa ou qualquer outro tema específico. No mesmo ano, o então candidato à presidência Jimmy Carter já apresentava críticas ao regime brasileiro e a seu tratamento dos direitos humanos. Com a posse de Carter, em 1977, as relações entre os dois países ficaram fragilizadas. Houve manifestações no Senado norte-americano de que o acordo entre Brasil e RFA era incompatível com o acordo entre Brasil e EUA.O secretário de Estado norte-americano Cyrus Vance pediu publicamente que o Brasil e a RFA suspendessem a execução de seu acordo. À imprensa brasileira, Silveira descartou essa possibilidade. Em março do mesmo ano, foi lido no Congresso norte-americano um relatório sobre a situação dos direitos humanos em vários países, incluindo o Brasil. Em reação, o Brasil denunciou o Acordo Militar de 1952. O gesto mais dramático da administração Carter em relação à situação dos direitos humanos no Brasil ocorreu quando da visita de Rosalyn Carter, primeira-dama norte-americana, ao País. Durante sua estada, passou por Recife, onde se encontrou com dois missionários norte-americanos que haviam sido presos e torturados por autoridades brasileiras. As relações somente melhorariam de fato com a desistência dos EUA em continuar pressionando o Brasil sobre o acordo nuclear com a RFA.

Ainda no primeiro ano do governo Geisel, o Brasil reconheceu a RPC e estabeleceu relações diplomáticas com Pequim. Nos anos 1970, a China continental passava por um processo de transição e modernização econômica marcado por reformas profundas, sob a direção do Partido Comunista Chinês (PCC) de Deng Xiaoping, que assumiu o poder em 1978, dois anos após a morte de Mao Tsé-Tung. Em janeiro desse ano, foi assinado acordo comercial com a China, o qual previu a adoção de "medidas necessárias para fomentar e ampliar o comércio entre os dois países, aumentar gradualmente a variedade do intercâmbio de mercadorias e fazer o possível para manter o seu equilíbrio comercial".

Seguindo a lógica de diversificação de parcerias, Silveira acompanhou Geisel na primeira visita de um presidente brasileiro ao Japão, ocasião em que se estabeleceram diversos acordos comerciais, com destaque para o Programa de Cooperação Brasil-Japão para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, em 1972, ainda no governo Médici, ficou evidenciada a posição acusatória dos preservacionistas (ou "zeristas", pela defesa do desenvolvimento "zero"), que responsabilizavam prioritariamente os países em desenvolvimento pela questão climática. Preocupava ainda a ideia de internacionalização da Amazônia, em voga à época. No intuito de multilateralizar a proteção amazônica, uma das prioridades geopolíticas dos militares, e de confirmar a relação preferencial com os países da América Latina, Azeredo da Silveira passou a advogar em favor de um pacto junto aos vizinhos amazônicos. Apesar do silêncio inicial da Venezuela quanto à proposta brasileira, esse país logo mudaria sua posição, diante do apoio de Bolívia e Peru ao Brasil, enviando representantes para a primeira reunião preparatória do Pacto Amazônico, realizada em Brasília, em 1977. A reunião contou com a presença de representantes diplomáticos de todos os oito países interessados. Em julho de 1978, foi então estabelecido, em Brasília, o Pacto Amazônico, que passou a ser denominado como Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

c) Legado e pensamento diplomático

As diretrizes executadas por Azeredo da Silveira não tiveram apoio unânime entre os membros da cúpula militar e da classe política brasileira. De fato, o Exército e a Marinha se opuseram publicamente a sua nomeação. Sobre a execução da sua política externa, enquanto a linha dura se opôs ao PRE, visando minar a abertura política em curso; havia também aqueles que criticavam o posicionamento brasileiro frente a parceiros tradicionais, em especial EUA e Argentina, por entender que causaria danos irreparáveis às relações exteriores do País. Apesar das críticas, Silveira contava com o apoio de Geisel, que teria afirmado que o defenderia, "se atirassem pedras no seu telhado".

A necessidade de renovação foi um traço fundacional da gestão de Azeredo da Silveira. Ele entendia que a insistência em posicionamentos obsoletos, por parte do Itamaraty, havia levado o Brasil a perder oportunidades preciosas. Para ele, faltava ousadia na condução da política externa brasileira. Por esse motivo, sua gestão buscou renovar a atuação do Ministério das Relações Exteriores por meio de quatro instrumentos. Primeiramente, Silveira associou-se a diplomatas reconhecidamente inovadores, destacando-se aqui Araújo Castro[161] e Ítalo Zappa[162], a fim de fazer frente aos críticos que denunciavam os "riscos" que sua gestão estaria tomando. Em segundo lugar, centralizou a tomada de decisões no seu gabinete, descartando os trâmites burocráticos e as consultas tradicionais. Em terceiro lugar, optou por "rejuvenescer" importantes postos do Itamaraty. Por fim, definiu um novo sistema de troca de reflexões entre as embaixadas e o chanceler, o qual deveria ser "não rotineiro, moderno e criador".

Silveira não registrou suas ideias na época, nem ofereceu detalhes prévios sobre as posturas que pretendia adotar em temas diversos. Inserido em um ambiente internacional flexível, as decisões do chanceler eram tomadas caso a caso, mediante intensas conversas e intercâmbios de notas com o presidente Geisel. Desse modo, a política externa brasileira pôde adaptar-se gradualmente ao contexto exterior.

Após a chancelaria, Silveira chefiou as embaixadas de Washington (1979-1982) e de Lisboa (1982-1985). Ele faleceu em 1990. Atualmente, os depoimentos do ex-chanceler encontram-se sob os cuidados do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

---

[161] A atuação de Araújo Castro, favorável à asserção da autonomia brasileira frente à rigidez do sistema bipolar da Guerra Fria, inspiraria profundamente a chancelaria de Azeredo. Ambos eram amigos próximos.

[162] Íitalo Zappa foi responsável pela redefinição da política externa brasileira para a África, que resultou nos reconhecimentos das independências de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique.

IV. Bertha Maria Júlia Lutz

a) Família e formação

Bertha Maria Júlia Lutz nasceu na cidade de São Paulo, no dia 2 de agosto de 1894, filha de Adolfo Lutz e de Amy Marie Gertrude Fowler Lutz. Sua mãe, inglesa, era enfermeira e, aos 21 anos, foi para o Havaí, como enfermeira voluntária da colônia de leprosos de Molokai. Também fundou obras sociais no Brasil, como pioneiras escolas noturnas para trabalhadores-aprendizes e uma escola diurna para pequenos vendedores. Seu pai, médico e cientista, foi pioneiro da medicina tropical e da zoologia médica no Brasil, além de diretor do Instituto Bacteriológico de São Paulo, que hoje leva seu nome. Bertha Lutz viveu sua infância e adolescência na capital paulista, onde começou a aprender ciências com seu pai, e letras e música com sua mãe. No curso primário, estudou alemão, inglês, francês, português, literatura, ciências e artes performáticas. Em 1909, ensinou violino e alfabetizou meninos nos cursos criados por sua mãe, na Ordem de São Bento, em São Paulo.

Adolfo Lutz fez questão de encaminhar a filha para prosseguir seus estudos secundários em Paris, o centro mais adiantado no campo das ciências naturais no início do século XX. Amy Fowler Lutz mudou-se para a França, com Bertha e seu irmão Gualter, durante a Primeira Guerra Mundial. Na Faculdade de Ciências da Universidade de Paris, Bertha estudou zoologia, química biológica, embriologia e botânica, especializando-se em herpetologia (estudo de anfíbios) e formando-se em 1918. Também estudou filosofia e literatura, além de continuar os estudos musicais, chegando a pensar em abandonar os estudos científicos[163]. Segundo seu histórico escolar e registros de comentários dos professores, era uma aluna brilhante, com desempenho excepcional, mas Lutz argumenta com o pai, na correspondência da época, que preferiria trabalhar com ele, porque aprenderia muito mais do que na universidade. Foi durante seus estudos na Europa que, aos 17 anos, entrou em contato com o movimento feminista inglês, as *suffragettes* lideradas por Emmeline Pankhurst e suas filhas Cristabel e Sylvia.

b) Carreira científica e acadêmica

Em 1918, regressou ao Brasil para trabalhar como tradutora na Seção de Zoologia do Instituto Oswaldo Cruz (atual Fiocruz), oficiosamente; foi a maneira que encontrou para atuar como assistente de pesquisa de seu pai. Participou, em 1919, de polêmico concurso para o cargo de secretária, ou melhor, "secretário", do Museu Nacional, em que foi classificada em primeiro lugar. Foi a segunda[164] mulher a ingressar nos quadros do serviço público brasileiro.

Em 1931, por determinação do ministro da Educação e Saúde Pública, passou a exercer a função oficial de secretária de redação, tendo como atribuição principal, em tese, a tradução de textos para o Museu Nacional. Na prática, Bertha Lutz trabalhou como pesquisadora e docente, destacando-se internacionalmente no meio científico com suas pesquisas sobre anfíbios. Publicou

---

[163] Os estudos literários fascinavam Bertha, que pensou em se tornar escritora e expressou dúvidas sobre uma futura carreira científica em carta ao pai, em 31 de junho de 1916. Leitora da escritora francesa George Sand (pseudônimo da baronesa Aurore Dupin), Bertha deixou em um dos seus cadernos de anotações a tradução incompleta do francês para o português do livro *Les Sept Cordes de la Lyre* de Sand, assinada com um nome masculino, Mário da Silva Lutz. Há registros de que escreveu também uma ópera, *Pitágoras*.

[164] A primeira foi Maria José de Castro Rebello Mendes, primeira mulher diplomata brasileira, aprovada em primeiro lugar em concurso público para o Itamaraty.

vários artigos sobre a coleção de anfíbios anuros do seu pai, bem como organizou o primeiro herbário dele, num projeto financiado pelo Conselho Nacional de Pesquisas (o atual CNPq). Descobriu várias espécies de rãs e lagartixas, catalogou cerca de 4.400 espécies de anfíbios e foi de extrema importância para os estudos brasileiros de botânica. Bertha Lutz aproveitava as frequentes viagens como representante do Brasil em eventos internacionais e participações em congressos feministas para estudar, pesquisar, cultivar sua rede de contatos e manter-se atualizada nos campos científico e educacional. Exemplos desses contatos são Paul de Vuyst, ministro da Agricultura da Bélgica, que visitou o Brasil em 1924, a convite de Bertha Lutz, e a física polonesa Marie Curie, recebida pela cientista brasileira em visita ao Museu Nacional, em 1925.

Em 1937, paradoxalmente na conjuntura totalitária do Estado Novo, a situação funcional de Bertha no museu melhorou consideravelmente. Bertha assumiu o cargo de naturalista do Quadro I, e, no ano seguinte, Vargas promoveu-a, por merecimento, de naturalista classe K para classe L. Em 1939, foi nomeada, pela diretora do Museu Nacional, Heloísa Alberto Torres, como representante do Museu Nacional no Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

No final da década de 1930, quando Adolfo Lutz já apresentava dificuldades de locomoção e visão, Bertha começou a campanha pelo registro do legado de seu pai, assumindo a correspondência com seus interlocutores e a condução de algumas de suas pesquisas, e cuidando da publicação de seus derradeiros trabalhos científicos. Após a morte do pai, redobrou esforços para reunir e publicar seus textos, divulgar seu trabalho, preservar suas coleções de espécimes biológicos e seu acervo pessoal. Ela é a principal responsável pela preservação do grande acervo deixado pelo cientista[165].

Em 1952, realizou viagem ao Reino Unido para estudar os tipos de anfíbios anuros do *British Museum*, com bolsa do *British Council for Cultural Relations*. Em 1962, tornou-se presidente de honra da Associação Latino-Americana de Herpetologia. Completou seus estudos sobre os *Hyla catharinae* em 1963, descrevendo duas espécies novas. Nessa época, escreveu um capítulo sobre anuros para uma enciclopédia norte-americana de animais venenosos e apresentou uma proposta de criação da cadeira de conservação da natureza no Conselho Federal Florestal, além de fazer a revisão dos répteis da coleção Adolfo Lutz. Em 1964, participou da I Reunião do Programa Biológico Interamericano, em Caracas. Em 1965, recebeu do governo do Estado de São

[165] Entre 1941 e 1942, manteve intensa correspondência com o objetivo de recolher ao arquivo que organizava cartas e trabalhos de Adolfo Lutz que se achavam em poder de outros pesquisadores ou de instituições nacionais e estrangeiras. De 1941 a meados da década de 1960, ela aproveitaria todas as homenagens ao pai para criar e renovar relações com instituições, políticos e intelectuais que pudessem viabilizar a exposição e a publicação de sua vasta obra. Pleiteou auxílio financeiro a várias instituições, inclusive as representadas na Comissão do Centenário, para custear o museu em memória do cientista. Com o irmão Gualter, médico legal e cirurgião dentista, publicou, em 1943, obra sobre a campanha liderada pelo pai contra o cólera na década de 1890, e suas pesquisas sobre a disenteria, na década anterior. Seus projetos eram ambiciosos e incluíam a construção de um museu moderníssimo para abrigar as coleções de Adolfo Lutz. Na celebração do cinquentenário do Instituto Oswaldo Cruz, em 1950, preparou uma exposição de seus trabalhos, ressaltando sua primazia entre os pioneiros da medicina tropical e da zoologia médica no Brasil. O grande acontecimento daquele período foi, porém, a celebração do centenário de nascimento de Adolfo Lutz, em 1955, a cargo de uma "comissão preparatória" criada dois anos antes. Na década de 1960, tentou efetivar novo projeto de publicação das obras completas e da biografia de Adolfo Lutz, que chegou a ser analisado pela Editora da Universidade de São Paulo, mas tampouco vingou. Talvez esgotada pelos anos de incessante luta pela organização da grande obra de seu pai, Bertha Lutz acabou por delegar à posteridade a missão de concretizar esse projeto: Bertha destinou seu patrimônio pessoal, conforme registrou em seu testamento, para que a obra e a biografia de Adolfo Lutz fossem publicadas, bem como a história do movimento feminino no país e um atlas ilustrado: "Anfíbios anuros do Brasil".

Paulo a Medalha Adolfo Lutz por sua contribuição para o Instituto Adolfo Lutz e o progresso da ciência. Em 1968, recebeu o título de cidadã honorária do Texas e foi eleita membro correspondente da *Senckenbergische Naturferschende Gesellschaft e* do *Naturmuseum Senckenberg*, em Frankfurt, Alemanha.

Bertha Lutz foi aposentada compulsoriamente do Museu Nacional em 1964, após 45 anos de serviços à instituição, à qual doou todo seu acervo pessoal. Em 1965, foi homenageada com o título de professora emérita da UFRJ.

c) Atuação no campo da educação

O exemplo de Amy Fowler Lutz marcou uma área de atuação menos conhecida, conquanto não menos importante, da carreira de Bertha Lutz: a educação. A mãe da cientista criou cursos, em parceria com a Ordem de São Bento, para crianças que trabalhavam. Essas iniciativas pessoais se desdobraram em várias propostas de Bertha Lutz para o desenvolvimento institucional da educação no Brasil. Como representante da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), participou de vários congressos de ensino realizados no Rio de Janeiro na década de 1920. Em 1920, ela foi nomeada inspetora do ensino secundário pelo barão de Ramiz Galvão e enviada para o Ginásio Masculino de Lorena (SP). Em 1922, como delegada do Museu Nacional ao Congresso de Educação, conseguiu a admissão de meninas no externato do Colégio Pedro II, uma das instituições de ensino mais tradicionais no país, desde o Império até os dias atuais.

Em 1924, foi fundadora da Associação Brasileira de Educação, cuja ata de criação contou com a assinatura de sete homens e três mulheres. Em 1931, Bertha Lutz recebeu prêmio da *Carnegie Foundation for International Peace* para estudar o papel educativo dos museus norte-americanos. Em dois meses, visitou 58 instituições, pesquisando os serviços oferecidos às crianças e conexões entre museografia e educação. A pesquisa foi publicada na obra "A Função Educativa dos Museus Modernos".

Bertha Lutz não apenas lutava pelo direito da mulher ao trabalho, como também vinculava a educação ao efetivo exercício desse direito. Com o apoio do Ministério da Agricultura, Bertha realizou um estudo sobre a difusão de conhecimentos domésticos e agrícolas junto à população rural. Realizou viagens de pesquisa à Bélgica (1923), e aos EUA (1929) para conhecer instituições de ensino agrícola. O governo belga a condecorou, em 1923, por essa pesquisa, que serviu de base para sua proposta de estruturação organizacional do ensino agronômico, encaminhada ao Ministério da Agricultura. As medidas dividiam-se em dois eixos: criação de escolas superiores de economia doméstica e de um serviço de extensão para difusão dos conhecimentos de economia doméstica rural entre a população feminina do campo.

Em 1936, como deputada, Bertha Lutz apresentou emendas ao projeto de reestruturação do Ministério da Educação e Saúde (MES) para desvincular o ensino de ciências da Faculdade de Filosofia e Letras e criar uma Faculdade de Ciências Domésticas e Sociais, para a formação de assistentes sociais e enfermeiras. Em reação ao anúncio das emendas, o ministro Gustavo Capanema enviou recado à deputada, noticiado pelo *Correio da Manhã*: "Ou a senhora desiste destas emendas, cujo destaque pede, ou instarei com o presidente da República para que ele vete todos os dispositivos que a senhora conseguir". As duas emendas foram rejeitadas pela Comissão de Educação: o ensino de ciências ficou subordinado à Faculdade Nacional de Filosofia, Ciências e Letras, e o ensino de enfermagem e o de serviço social fic ao encargo da Escola Anna Nery, incorporada a Universidade do Brasil como instituição profissionalizante complementar, ou seja, não habilitada a emitir diploma de nível superior.

Bertha Lutz também elaborou projetos para a criação de escolas profissionalizantes mistas, agrícolas, técnicas e industriais, que não se concretizaram. Sua proposta para transformar a Escola Wenceslau Braz em Escola Superior de Agricultura tampouco prosperou. A partir de 1937, porém, o ministro da Educação e Cultura Gustavo Capanema modificou as normas para o ensino profissionalizante e tomou medidas para a criação de escolas técnicas. Uma dessas medidas foi a de demolir a antiga Escola Wenceslau Braz para construir, em 1942, a Escola Técnica Nacional (atual Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckou da Fonseca). Suas contribuições também estão presentes na formulação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942, primeira entidade do atual Sistema S.

Em 1940, logo após o falecimento de Adolfo Lutz, Bertha Lutz foi informada de que o prefeito Henrique Dodsworth estava interessado em criar um museu de história natural em homenagem ao cientista, e entregou-lhe o primeiro esboço do museu, oficiosamente aprovado pelo prefeito. Bertha recrutou Philip Newell Youtz, professor de arquitetura e diretor do Museu do Brooklyn, para colaborar no projeto, que ela concebeu segundo a orientação da mais moderna museologia da época, denominada "democrática", objeto de sua anteriormente mencionada pesquisa na década de 1930. Nessa concepção, os museus tornavam-se espaços de cultura e ciência destinados ao grande público, com ênfase na função educativa, agenda de eventos abertos à comunidade, passeios guiados e ambientes e atividades específicos para as crianças.

O museu projetado por Philip Youtz e Bertha Lutz teria cinco andares, com um pavilhão central em forma de octógono que se desdobraria na entrada e em sete alas[166]. Segundo verbete temático do Instituto Adolfo Lutz, o projeto acabou sendo sepultado, talvez pela magnitude e pelo custo, talvez porque representasse uma ameaça tanto ao Museu Nacional como à Fiocruz, em Manguinhos, já que absorveria atribuições de ambos, sob a autoridade de Bertha Lutz, numa instituição mais arrojada, de localização mais central, portanto mais visível, da capital brasileira. A importância da modernização museológica proposta por Bertha voltou ao debate nacional por ocasião do trágico incêndio do Museu Nacional, em 2018, que causou a destruição de 90% do acervo e teve entre suas causas alegadas a manutenção inadequada e os altos custos de revitalização do prédio histórico.

d) Ativismo feminista e carreira política

As origens da luta de Bertha Lutz contra a invisibilidade jurídica da mulher remontam à lição deixada pelo artigo 70 da Constituição Republicana de 1891. A interpretação do artigo, "São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei", partia do entendimento de que, na ausência de menção expressa às mulheres, era apenas de homens que se tratava. Em 1916, entrou em vigor o primeiro Código Civil brasileiro, no qual as mulheres eram mencionadas

[166] A divisão de microbiologia apresentaria "microprojeções de espécimes vivos, microscópio elétrico, modelos, mapas e quadros". A divisão de "insetos e vermes" exibiria "viveiro, controle de pragas, ciclos evolutivos, papel patológico" desses animais. Os itens de exposição relacionados à terceira divisão, de "peixes, moluscos e crustáceos", incluíam aquário, piscicultura, peixes ornamentais, hóspedes intermediários e formas larvais. "Répteis e anfíbios" constituíam a quarta divisão, cujas mostras teriam como temas "cobras venenosas e não venenosas, soroterapia, tartarugas, cágados, jacarés, lagartos, batráquios adultos e larvas". Com relação às "aves", a quinta divisão, interessava mostrar as formas aquáticas e terrestres, coloração e migrações. A divisão de "mamíferos" manteria um "jardim zoológico infantil" e "viveiros", fornecendo material visual e explicações sobre "especialização, distribuição geográfica e alimentação". A última divisão, de "plantas", abordaria genética vegetal e agricultura química, e daria ênfase às plantas brasileiras, com subdivisões para as medicinais, alimentares e de jardim, e ainda para "plantas introduzidas segundo os continentes de origem".

explicitamente, para transformar em lei o costume de tutela da mulher casada pelo marido, subordinando direitos civis e trabalhistas, como o exercício de profissão remunerada, o direito à herança e o de ajuizar ação judicial, à autorização expressa do marido. Por essas razões, o ativismo de Bertha Lutz sempre teve forte componente jurídico; para reformar as leis da época, desfavoráveis à mulher. ela se formou em direito. Bertha Lutz compreendia que a educação e a capacitação profissional não bastavam para assegurar a independência econômica das mulheres, se não fossem acompanhadas da igualdade com os homens perante a lei. Para além das convenções sociais e religiosas, as restrições legais que prendiam as mulheres ao lar as impediam de concorrer a empregos estáveis de melhor remuneração, mesmo aquelas que, como ela, tinham recursos financeiros e apoio da família para frequentar o ensino superior. Sem direitos políticos, tratadas pela legislação civil como tuteladas e com limitadas perspectivas de trabalho, as mulheres no Brasil viviam no limbo dos direitos supostamente universais. O direito ao voto estava na vanguarda das reivindicações por igualdade formal entre os gêneros, mas o direito ao divórcio, por exemplo, não podia ser associado à campanha pelo voto, sob pena de condenar a pauta. Bertha aprendera com sua mentora, Carrie Chapman Catt, que, para que o feminismo pudesse avançar, era necessário persuadir os homens de que as demandas femininas não constituíam ameaça à ordem social, e, acima de tudo, representavam uma inescapável evolução da civilização.

Em 1919, por ocasião do movimento liderado pelo senador Justo Leite Chermont a favor do voto feminino, Bertha Lutz fundou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher[167]. Figuras públicas como o então candidato Washington Luís e Rui Barbosa se pronunciaram a favor das mulheres. O projeto de Chermont recebeu parecer favorável no Senado, mas não avançou mais até 1927.

Enquanto isso, Bertha Lutz continuava a campanha em outras frentes, organizando, em 1922, o I Congresso Feminista do Brasil. Representou as mulheres brasileiras na Assembleia Geral da Liga das Mulheres Eleitoras, realizada nos Estados Unidos, onde foi eleita vice-presidente da Sociedade Pan-Americana das Mulheres. Durante a viagem, iniciou a amizade e a correspondência com Carrie Chapman Catt, uma das maiores lideranças do movimento feminista internacional. Após retornar ao Brasil, ajudou a fundar a FBPF, a mais importante organização política de mulheres até a década de 1970, cuja principal bandeira era a reivindicação do voto feminino e da qual Lutz foi presidente até 1942. A FBPF divulgava suas ideias na coluna “Feminismo”, publicada no jornal “O País”, a encargo de Bertha Lutz, Orminda Bastos e Carmem Portinho.

Representando a FBPF, em 1923, Bertha Lutz participou do Congresso Feminista de Roma. Em 1924, Bertha Lutz criou a Comissão de Operárias, para elaborar memorial solicitando à presidência da República representação feminina no Conselho de Trabalho, e colaborou com a União de Empregados do Comércio, para reduzir a jornada de trabalho de treze para oito horas diárias. Em 1925, participou da Conferência Interamericana de Mulheres, em Washington D.C.

[167] O ativismo feminista de Bertha Lutz foi criticado pela representação majoritária de mulheres brancas de elite nas organizações que ela fundava e das quais participava. Ora, se levarmos em consideração o status jurídico, político e, principalmente, socioeconômico da mulher no Brasil do início do século XX, é possível contextualizar esse aspecto da militância dela não como elitismo ou exclusão, mas como pragmatismo. Em primeiro lugar, os homens trabalhadores, mesmo explorados, tinham condições de se dedicar à militância em organizações de classe que as mulheres, cujo direito ao trabalho era bem mais restrito, não tinham. Em segundo lugar, se as mulheres do século XXI ainda enfrentam a dupla jornada de trabalho e a invisibilidade do trabalho doméstico e cuidados com os filhos, inclusive nas classes mais favorecidas, as mulheres da classe trabalhadora da época encontravam-se em condições ainda mais difíceis, das quais o Estatuto da Mulher, elaborado pela própria Bertha Lutz, traça um panorama detalhado. O acesso direto aos círculos de poder, via engajamento de homens e mulheres das elites nas causas feministas, era fundamental para tirar o movimento feminista do plano retórico e consolidar as conquistas no plano institucional.

No mesmo ano, iniciou seus estudos na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, formando-se em 1933 com a tese “A nacionalidade da mulher casada”, sobre a perda do direito à cidadania que a mulher experimentava ao se casar com um estrangeiro. Essa formação jurídica embasaria sua luta pelos direitos das mulheres no campo normativo, que teria como marco seu Estatuto da Mulher.

Em 1927, quando a Comissão de Justiça do Senado voltou a examinar a questão do voto feminino, a FBPF havia protocolado petição assinada por duas mil mulheres. Embora a maior parte dos integrantes da Comissão fosse favorável à proposta, o senador Tomás Rodrigues recuperou o argumento que havia derrubado o voto feminino na Constituinte de 1891, a interpretação segundo a qual a palavra *cidadãos* empregada no artigo 70 da Constituição Federal somente designava os cidadãos do sexo masculino. Outro argumento utilizado foi o de que, se apenas os homens prestavam serviço militar e arriscavam a vida em defesa da pátria, apenas eles teriam direito ao voto. Além disso, o senador apontou que a proposta era inadmissível enquanto lei ordinária, já que se tratava de matéria constitucional. Em resposta, a FBPF lançou campanha de alistamento eleitoral de mulheres em vários estados brasileiros.

Em 1929, Bertha Lutz participou da Conferência Internacional da Mulher, na cidade de Berlim. No mesmo ano, Bertha e outras integrantes da FBPF criaram a União Universitária Feminina (UUF), cujos objetivos primordiais eram lutar pelos direitos das mulheres, unir as universitárias e incentivar o estudo superior pela população feminina. Em 1931, Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, nomeou Bertha para integrar uma comissão de juristas encarregada de elaborar o Código Eleitoral que, apesar da divisão de posicionamentos sobre o sufrágio feminino, incorporou o direito de voto às mulheres. Não se tratou, porém, de uma vitória completa: o Código de 1932[168] incluiu, além das mulheres, a representação classista e o voto de religiosos integrantes de ordens, criando um impasse para a FBPF. Na campanha para as eleições de 1933 e na Constituinte, as prioridades da Igreja eram a indissolubilidade do casamento, a permanência do voto religioso e o ensino religioso facultativo nas escolas. Bertha Lutz relata que, amordaçadas pelo temor de afrontar a Igreja, uma adversária política poderosa, as feministas não podiam se posicionar publicamente a favor do divórcio, tampouco se declarar contrárias a ele, sob pena de frustrar muitas mulheres que aderiam ao feminismo justamente com a expectativa de ver aprovada nova legislação sobre o casamento. Ainda em 1932, Bertha foi indicada pela FBPF para a Comissão Organizadora do anteprojeto de Constituição, publicou *Os 13 princípios básicos de Direito Constitucional* (Sugestões ao anteprojeto de Constituição) e criou a Liga Eleitoral Independente. No ano seguinte, fundou a União Profissional Feminina e a União das Funcionárias Públicas.

A candidatura de Bertha Lutz à Assembleia Constituinte foi lançada em 1933 pelo Partido Autonomista, vinculado ao Clube 3 de Outubro, organização vinculada ao movimento tenentista. Com 16.423 votos, Bertha Lutz foi eleita como primeira suplente do Partido Autonomista, e buscou atuar nos bastidores para influenciar o texto da Carta de 1934. A única mulher eleita para a Assembleia Constituinte foi a médica e professora paulista Carlota Pereira de Queirós, médica e professora, com 176.916 votos. Carlota não defendeu, porém, as posições feministas; aliando-se

[168] Em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Decreto n.º 21 076, Vargas instituiu o novo Código Eleitoral e garantiu o direito de voto feminino no país. É importante salientar, contudo, que, assim como os direitos trabalhistas, o direito das mulheres ao voto foi conquistado, não concedido. No Brasil, os registros dos debates parlamentares da década de 1920 evidenciam que o voto feminino seria, eventualmente, aprovado; “era questão de tempo”, como afirmou Bertha Lutz em um de seus artigos. Em 1927, de forma pioneira, o Rio Grande do Norte autorizou suas mulheres a votarem e serem votadas. Naquela época, os estados tinham mais liberdade legislativa do que hoje e podiam estabelecer suas próprias regras eleitorais; por esse motivo, o Rio Grande do Norte pôde eleger, em 1928, a primeira prefeita do Brasil, Alzira Soriano, na cidade de Lajes.

ao general e deputado Góes Monteiro, defendia que as mulheres não deveriam ter o direito de votar sem "obrigações cívicas", como o serviço militar feminino. Talvez porque a proposta viria a trazer complicações administrativas, talvez porque acarretava prejuízo à imagem externa do país, Oswaldo Aranha também se opôs ao serviço militar feminino, colaborando para vetar a proposta de Góes Monteiro e Carlota Queirós, conforme Bertha Lutz relata em sua correspondência com Carrie Chapman Catt. Ainda nos bastidores, Bertha e suas colaboradoras conseguiram persuadir os constituintes a apoiar a licença-maternidade e a igualdade salarial para homens e mulheres, bem como a derrubar a proibição do trabalho noturno feminino e a proibir o trabalho a menores de 14 anos.

A imprensa feminista anglo-saxã saudou o triunfo de Bertha Lutz, exaltando o Brasil por ser mais avançado que os EUA, que não haviam assinado o Tratado de Direitos Iguais, proposto na Conferência Pan-Americana de Montevidéu, em 1933. Enquanto isso, Bertha e suas colegas da FBPF foram atacadas diariamente, de modo virulento, durante anos, por jornalista do "Correio da Manhã", que buscava desacreditar as conquistas feministas na Constituinte e criar polêmicas quanto ao silêncio sobre a questão do divórcio.

Bertha não se abalava com as ofensas e ataques à sua imagem. O que ela realmente temia era a perda conquistas jurídicas das mulheres, como ocorria na Alemanha e na Itália, onde os direitos políticos femininos haviam sido suprimidos. Em agosto de 1933, em carta à amiga Carrie Chapman Catt, lamentou os avanços do militarismo no mundo e o fraco apetite das mulheres pelo poder: "Todo dia, o treinamento militar e as doutrinas fascistas fortalecem-se aqui e em toda parte. Por favor, dê-me uma ideia prática sobre como combater isso no Brasil. Existe uma dificuldade adicional, que é que as mulheres não são realmente feministas e, menos ainda, pacifistas. Parece-me que as mulheres não são suficientemente agressivas quando se trata de tomar o poder e são bastante ineficientes em preservar o terreno conquistado para elas."

Nas eleições de 1934, candidatou-se à Câmara dos Deputados, novamente na legenda do Partido Autonomista do Distrito Federal, representando a Liga Eleitoral Independente, ligada ao movimento feminista. Em eleição marcada por ataques e acusações, Bertha Lutz, mais uma vez, obteve a primeira suplência, desta vez com 39.008 votos. Em julho de 1936, Bertha assume cadeira na Câmara, em virtude da morte do titular, deputado Cândido Pessoa. Seu mandato foi breve, um ano e três meses, mas sua contribuição foi prolífica. Em 1937, apresentou o anteprojeto de criação do Departamento Nacional e do Conselho Geral do Lar, do Trabalho Feminino, Previdência e Seguro Maternal (atualmente, licença maternidade), que recebeu parecer favorável da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados. Na qualidade de presidente da Comissão Especial do Estatuto da Mulher, apresentou numerosas emendas ao Projeto nº 104-A/1937, sobre a Justiça do Trabalho. Nos debates sobre saúde da mulher, não obstante momentos de cooperação e pontos de convergência, Carlota Queirós, reeleita deputada, continuou a se opor às propostas de Lutz, defendendo propostas assistencialistas para amparar mulheres e mães e predominância dos médicos, e não de profissionais mulheres formadas para esse fim, no atendimento feminino.

Em outubro de 1937, apresentou o Projeto nº 736/1937, para criação do Estatuto da Mulher. Os 150 artigos do Estatuto da Mulher tinham o duplo objetivo de revogar várias disposições do Código Civil de 1916 e de tirar da invisibilidade jurídica da mulher em áreas problemáticas que demandavam reconhecimento e proteção do Estado, como os direitos das empregadas domésticas, a exploração do trabalho infantil, sobretudo de meninas, a situação da população carcerária feminina, a violência contra a mulher, inclusive na esfera doméstica, o reconhecimento de uniões

consensuais[169], o direito ao patrimônio e a punição para o estupro. O Artigo 41, por exemplo, revogava as restrições à capacidade econômica e civil da mulher decorrentes do sexo e do casamento. Entretanto, todo o esforço de reformar o instituto do casamento seria inútil se as mulheres não tivessem renda própria; a Comissão do Estatuto da Mulher discutia outros projetos de lei para assegurar o direito ao trabalho da mulher casada, e os Artigos 17 a 21 asseguravam o acesso de meninas e mulheres ao ensino primário, secundário, profissionalizante e superior, público e gratuito, prevendo a oferta de cursos superiores em áreas tradicionalmente femininas como enfermagem e magistério e a criação do curso superior de assistência social . Algumas das propostas do Estatuto são utópicas até para padrões contemporâneos, como o Artigo 30, que tornava obrigatória a remuneração da dona de casa pelos cuidados do lar, no valor de 10% da renda familiar; outras, como o acesso em condições de igualdade a todos os cargos do serviço público e a isonomia salarial em todas as categorias profissionais, ainda não se concretizaram. Bertha Lutz não era ingênua; muito pelo contrário, sabia muito bem que seria difícil até mesmo chegar a discutir o Estatuto na Câmara, e que, na muito improvável hipótese de aprovação do projeto, a lei não seria cumprida. Ciente de que o direito é a arma dos fracos, ela planejava aproveitar o momento, aparentemente propício a reformas institucionais profundas, para dar visibilidade aos direitos das mulheres, criando um arcabouço jurídico, nos campos civil, penal e trabalhista, que pudesse abrir caminho para a reforma de fato, no longo prazo.

Em novembro de 1937, todos os órgãos legislativos são dissolvidos no Brasil, o voto feminino volta a ser proibido e as portas do serviço público tornam a se fechar para as mulheres, à exceção dos cargos subalternos e de baixa remuneração[170]. O Estado Novo cooptou todas as formas de ativismo, amalgamando os direitos trabalhistas e das mulheres em um sistema clientelista no qual o governo prestava serviços e favores em troca de apoio. Formalmente, a FBPF não foi fechada e manteve-se ativa durante o Estado Novo, apesar do afastamento das afiliadas, temerosas de se envolver com atividades políticas. diante da repressão policial que se impôs ao país[171]. Além de desmobilizá-lo, o Estado Novo despolitizou o movimento de mulheres, integrando-o a um sistema político autoritário, patriarcal e paternalista: Vargas arvorava-se como "pai" da nação, e sua ideologia política relegou as mulheres aos papéis de esposas e mães, com políticas eleitorais e trabalhistas como instrumentos jurídicos dessa retórica, confirmando os temores de Bertha Lutz quanto à fragilidade das conquistas das mulheres.

Como se explica, nesse contexto, que o próprio Vargas tenha designado uma feminista proeminente como delegada plenipotenciária para a Conferência de São Francisco? A decisão pode ser interpretada como tentativa de suavizar a percepção, no plano externo, da contradição interna de ser uma ditadura fascista em conjuntura de triunfo das democracias que levaria à queda do Estado Novo. Enquanto cientista, feminista e educadora, Lutz era um capital humano de importância estratégica, que Vargas soube aproveitar em várias frentes, neutralizando sua ação quando contrária a seus desígnios. Segundo Katherine Marino, em "*Feminism, Frogs, and*

---

[169] As uniões consensuais eram frequentes nas classes baixas para que as mulheres casadas pudessem continuar a exercer funções remuneradas. Elas ficavam, porém, completamente desamparadas quanto a direitos sobre a guarda dos filhos, o patrimônio do casal e a pensão do marido em caso de falecimento.

[170] A partir de 1937, a maior parte dos concursos era vedada a mulheres, exceção feita aos processos seletivos no Ministério da Educação, à contratação de funcionárias extranumerárias (demissíveis *ad nutum*) ou a carreiras de baixa remuneração. Bastava que o edital contivesse o dispositivo "Só poderão ser inscritos candidatos do sexo masculino", a exemplo do concurso de 1939 para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Por sua vez, o concurso para a carreira de servente nos ministérios, no mesmo ano, aprovou cerca de 400 candidatos, dos quais 5% eram mulheres.

[171] O prontuário da FBPF na delegacia sugere que as poucas afiliadas remanescentes foram mantidas sob vigilância por muitas décadas; a última anotação no prontuário da FBPF é de 1975

Fascism", se, por um lado, Vargas sufocou a carreira política de Lutz como defensora do voto feminino e da igualdade entre mulheres e homens, no plano doméstico, por outro lado, sua carreira científica era essencial para os objetivos do nacional-desenvolvimentismo. Foi nesse contexto que Vargas a promoveu a naturalista do Museu Nacional em 1937; a primeira promoção de Bertha ocorrera, não por acaso, após a Revolução de 1930. Lutz recebeu apoio a suas atividades como cientista durante todo o Estado Novo, intrinsecamente associadas à sua representação do Brasil em diversos eventos e conferências internacionais, não restritos ao movimento feminista ou a temas considerados "femininos" para os padrões da época. Suas propostas no campo do ensino técnico e profissionalizante também eram úteis ao projeto varguista e foram reaproveitadas por Capanema.

Além disso, a presença de Bertha Lutz nos primeiros eventos do nascente sistema multilateral contribuía para contrabalançar a opinião pública internacional sobre a ditadura de Vargas, a exemplo do que ocorrera na Conferência Pan-Americana de 1933, em Montevidéu. Antes da Conferência de São Francisco, em 1944, foi representante brasileira na Conferência Internacional do Trabalho, realizada na Filadélfia, nos Estados Unidos; no mesmo evento, participou de uma comissão da Liga das Nações sobre as condições de trabalho feminino. Por suas qualificações e sua experiência, Bertha Lutz era a escolha natural para a representação positiva do Brasil. Esse contexto ajuda a esclarecer o aparente paradoxo de que Lutz tenha tido oportunidades e visibilidade em atividades diplomáticas *de facto* que a diplomata Maria José Rebello[172], sua contemporânea, não teve.

e) Bertha Lutz na Conferência de São Francisco

De modo geral, a bibliografia sobre Bertha Lutz publicada até a primeira metade da década de 2010 apenas menciona sua participação na Conferência de São Francisco como representante brasileira, sem maiores informações. A título de exemplo, na obra Pensamento Diplomático Brasileiro (1750-1964), publicada em 2013 pela Fundação Alexandre de Gusmão, com artigos sobre 26 personalidades da diplomacia brasileira, não há nenhuma menção a nenhuma diplomata brasileira ou a Bertha Lutz, embora haja verbetes sobre não diplomatas, como o almirante Álvaro Alberto ou Augusto Frederico Schmidt.

O divisor de águas no reconhecimento da magnitude da contribuição de Bertha Lutz à carta da ONU foi a pesquisa da norueguesa Elise Dietrichson e da argelina Fatima Sator. Em 2016, então estudantes de mestrado da *School of Oriental and African Studies* da Universidade de Londres, elas descobriram, em arquivos em Londres, entre outros documentos, manuscritos inéditos da cientista brasileira. Nos documentos *Women at the Conference in San Francisco* e *Reminiscences of the San Francisco Conference that founded United Nations*, as pesquisadoras encontraram provas, corroboradas por pesquisa ulterior em fontes primárias, de que Bertha Lutz foi a responsável pela inclusão da palavra "mulheres" na versão final do Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, no termo *equal rights of men and Women*; pela inclusão da palavra "sexo", em referência ao atual conceito de gênero, no Capítulo I, onde estão consignados os princípios e propósitos das Nações Unidas, e na expressão *promotion of human rights without distinction of race, sex,*

---

[172] Nos dois casos, o papel das instituições foi fundamental. No Itamaraty, a ausência de espaço para Maria José Rebello manifestava-se até nas instalações físicas, e a proibição de concursos públicos para mulheres garantiu que ela continuasse um caso isolado. Como diplomata, ela não teria a liberdade para participar de uma associação como a FBPF, muito menos fundar e presidir uma, o que não era problema para uma funcionária do Museu Nacional. Finalmente, o próprio sistema de progressão funcional do MRE impôs a Maria José a escolha entre a família e a carreira. Enquanto isso, Bertha Lutz teve o apoio de uma instituição que aumentava sua visibilidade em todas as dimensões de sua carreira.

language, or religion; e pela versão final do Artigo 8, que garante às mulheres o direito de ocupar as mesmas posições que os homens no Sistema ONU.

A Conferência de São Francisco, realizada entre abril e junho de 1945, é classificada pela ONU como a mais importante conferência na história. Reuniu seis mil pessoas, entre delegados (850, sendo 160 plenipotenciários), conselheiros, pessoal administrativo e jornalistas, para criar uma organização multilateral para preservar a paz e a segurança internacional e dotar essa organização de uma Carta que lhe desse base jurídica. Quando Bertha Lutz foi nomeada pelo presidente Getúlio Vargas delegada plenipotenciária da Conferência de São Francisco, tornou-se a primeira mulher brasileira a integrar uma delegação diplomática nessa qualidade. Em seus manuscritos, Bertha Lutz relata que que as mulheres presentes em São Francisco eram majoritariamente secretárias, sendo raras as jornalistas. Dos 50 países representados, quatro incluíram conselheiras nas suas delegações (México, Venezuela, Austrália, Noruega). Entre os sete que enviaram mulheres delegadas (Canadá, EUA, República Dominicana, Brasil, Uruguai, China e Reino Unido), quatro atribuíram a elas plenos poderes (EUA, República Dominicana, China e Brasil). Bertha Lutz salienta que a maior parte dos países com mulheres delegadas as colocou na discussão dos programas de cooperação social, ao contrário do Brasil, que a incluiu em comitês de interesse político. Lutz foi a única mulher que discursou na Assembleia Geral da Conferência.

A exemplo do que havia ocorrido nos debates da Assembleia Constituinte de 1934, no Brasil, o escasso número de mulheres presentes na Conferência não fez delas um grupo coeso, como informa a narrativa de Bertha no manuscrito *Reminiscences of the San Francisco Conference that founded United Nations*, em trechos destacados pela pesquisadora portuguesa Ana Ribeiro*:* "Miss Gildersleeve (a delegada norte-americana) convidou-nos para um chá muito modesto, ao qual a maior parte das minhas colegas teve a sensatez de não comparecer". A delegada dos EUA inquiriu-a de forma condescendente sobre as suas competências e disse-lhe que esperava que ela não fosse "pedir nada para as mulheres na Carta", afirmando que mulheres pedindo direitos para si próprias seria "algo extremamente rude" e "indigno". Vigorava o entendimento, ainda não completamente erradicado na linguagem usada nas Declarações de Direitos contemporâneas, que as mulheres estavam implicitamente incluídas no termo "Homem".

Ora, Bertha Lutz argumentou que a razão pela qual o governo brasileiro a havia colocado na delegação era a necessidade de defender, efetivamente, os direitos das mulheres. Ela havia aprendido, com sua experiência na luta pelo voto feminino no Brasil, que era necessário combater a invisibilidade das conquistas femininas. Com o propósito de "obter mais do que meras coisas platônicas", sugeriu várias emendas ao esboço da Carta, que, de acordo com o seu testemunho, foram conseguidas com muita dificuldade, especialmente, a menção textual às mulheres. Confrontada pela delegada britânica, que argumentou que a menção às mulheres seria uma redundância, Bertha Lutz, diplomaticamente, anuiu, mas contrapôs que se justificava por significar um tributo simbólico à honrosa participação das mulheres no esforço de guerra, argumento que suavizou as resistências da colega.

Por um lado, as principais opositoras de Bertha Lutz – a norte-americana, "retrógrada e de vistas curtas", e a britânica, um "espinho no seu caminho" – recusavam-se a aceitar que fora da sua geografia muitas mulheres não tinham quaisquer direitos. Por outro lado, Lutz menciona o apoio de Minerva Bernardino, da República Dominicana, em especial, além do das suplentes e conselheiras das delegações dos países da América Latina, do Canadá, e da Austrália, bem como de "homens notáveis que foram muito úteis" para a causa das mulheres, como o delegado da África do Sul, que escreveu o Preâmbulo da Carta, ou o chefe da delegação da Índia, que lhe "afirmou categoricamente que as Nações Unidas não teriam sucesso a não ser que unissem os esforços de

homens e mulheres para alcançar os seus elevados desígnios”. Devido aos esforços de Bertha Lutz, a referência explícita às “mulheres” na Carta da ONU fez prevalecer o entendimento de que “homem” não é referente de humanidade.

Quanto à imagem de Eleanor Roosevelt enquanto defensora dos direitos das mulheres, pesquisas recentes apontam que, entre 1946 e 1948, ela manteve a posição das delegadas anglo-saxônicas de São Francisco em sua posição como presidente da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, definindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos como "*the international Magna Carta of all men everywhere*". Eleanor Roosevelt rejeitou a menção expressa às mulheres, defendida por Minerva Bernardino; a redação adotada foi “*All human beings are born free and equal in dignity and rights*”. No mesmo manuscrito mencionado por Ana Ribeiro, a cientista brasileira critica incisivamente a falta de reconhecimento pelo seu papel na redação da Carta, referindo-se, ainda, ao esquecimento deliberado de seu nome para dar continuidade na ONU ao trabalho iniciado em favor da participação das mulheres na organização.

Após a Conferência, Bertha Lutz recebeu o título de doutora *honoris causa* do Mills College da Califórnia, por sua atuação na ONU. Em 1951, em Nova York, recebeu a láurea “Mulher das Américas”, da União de Mulheres Americanas. Em 1953, assumiu a vice-presidência do Comitê Executivo da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) da Organização dos Estados Americanos (OEA), permanecendo no cargo até 1959. Em 1954, foi designada delegada brasileira na X Conferência Interamericana de Mulheres; no mesmo ano, foi designada, pelo governo brasileiro, como delegada titular na CIM, posição que ocupou até 1959. Em 1964, chefiou a delegação brasileira à 14ª Assembleia Ordinária da Comissão Interamericana de Mulheres, realizada em Montevidéu. Bertha Lutz só voltou a participar de uma conferência da ONU em 1975, Ano Internacional da Mulher, como integrante da delegação brasileira na Primeira Conferência Mundial da Mulher, realizada no México.

f) Homenagens póstumas

Bertha Lutz faleceu, em 16 de setembro de 1976, no Rio de Janeiro, aos 82 anos. Em 2001, O Diploma Bertha Lutz, também conhecido como Prêmio Bertha Lutz, foi instituído pelo Senado Federal do Brasil para agraciar mulheres que tenham oferecido relevante contribuição na defesa dos direitos da mulher e questões do gênero no Brasil. É conferido, anualmente, em sessão do Senado Federal especialmente convocada para esse fim, durante as atividades do Dia Internacional da Mulher, 8 de março, e agracia cinco mulheres de diferentes áreas de atuação.[173]

Em 2018, a associação L’ Escouade instalou placas de rua temporárias como parte da iniciativa 100Elles.ch[174]. A Avenue de France, perto das Nações Unidas, onde está localizado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), foi temporariamente renomeada Avenue Bertha Lutz. Até pelo menos fevereiro de 2023, a placa não havia sido retirada. No Brasil, existe a rua Bertha Lutz, na comunidade da Rocinha, no Rio de Janeiro.

Em 2019, foi lançado, na plataforma de streaming HBO, o documentário “Bertha Lutz – A mulher na carta da ONU”, com apoio da Ancine e direção de Tatiana Issa e Guto Barra. A obra registra a jornada das pesquisadoras Fatima Sator e Elise Luhr Dietrichson, que enfrentaram resistências e desinteresse de várias instituições, entre elas a ONU e o Itamaraty, em garantir o

[173] Até maio de 2024, nenhuma diplomata foi contemplada.

[174] O projeto 100Elles foi concebido com base em dois temas relacionados à igualdade de gênero: o lugar da mulher no espaço público e o papel da mulher na história. O projeto homenageou cem mulheres, escolhidas para renomear ruas de Genebra, cidade na qual 93% dos nomes dados às ruas são nomes de homens.

reconhecimento devido a Bertha Lutz. A justificativa apresentada foi o receio de que a oposição das delegadas anglo-saxônicas à proposta de Bertha Lutz pudesse ser interpretada como um embate global Norte-Sul.

Em maio de 2024, no sítio em inglês da ONU Mulheres, há duas publicações que mencionam o nome de Bertha Lutz. Em 2020, foi publicado artigo ilustrado com imagem de Lutz durante a Conferência de São Francisco, destacando o protagonismo da brasileira na inclusão da referência às mulheres na Carta. Em 2021, foi publicado outro artigo na página da ONU Mulheres, com menção ao nome de Bertha Lutz. O texto singulariza, entretanto, a australiana Jessie Street como responsável pela inclusão da igualdade de gênero no texto da Carta da ONU[175].

Em 29 de setembro de 2023, o presidente Lula, no discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU, fez menção ao trabalho da brasileira Bertha Lutz para que a igualdade entre homens e mulheres fosse reconhecida na Carta das Nações Unidas. Conforme destacou a alta representante para Temas de Gênero do Ministério das Relações Exteriores, ministra Vanessa Dolce de Faria, o Brasil abre desde 1955 a Assembleia Geral das Nações Unidas, porém, essa foi a primeira vez em que Bertha Lutz foi nomeada – e, portanto, visibilizada – num discurso presidencial.

[175] "There were only eight women among the 800 delegates who were present for the signing of the UN Charter, the founding document of the organisation. One of these women was Australian delegate Jessie Street, who ensured that respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction included sex, as well as race, language, or religion. Of the 160 signatories, only four were women—Minerva Bernardino (Dominican Republic), Virginia Gildersleeve (United States), Bertha Lutz (Brazil), and Wu Yi-fang (China)—but they succeeded in inscribing women's rights in the Charter of the United Nations, which became the first international agreement to proclaim the equal rights of men and women as part of fundamental human rights."

V. Celso Luiz Nunes Amorim

a) Vida

Celso Luiz Nunes Amorim, nascido em 3 de junho de 1942 em Santos (SP), é um renomado professor, acadêmico e diplomata brasileiro. Formado em Direito, desempenhou papéis-chave na política externa do Brasil ao longo de várias administrações. Foi ministro das Relações Exteriores durante o governo de Itamar Franco e nos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, além de ter ocupado o cargo de ministro da Defesa durante a presidência de Dilma Rousseff. Atualmente, exerce a função de assessor-chefe da Assessoria Especial do Presidente da República, com foco nos assuntos internacionais. Amorim é casado com Ana Maria Amorim e o casal tem quatro filhos.

b) Carreira

i. Ministério das Relações Exteriores (1964-1979)

Após concluir o curso de preparação para a carreira diplomática no Instituto Rio Branco, em 1964, Amorim iniciou sua trajetória como terceiro-secretário em fevereiro do ano seguinte. Ele começou a trabalhar na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, localizada no Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro, onde foi designado assistente do chefe da Divisão da Europa Ocidental. Em 1967, concluiu seu mestrado em relações internacionais na Academia Diplomática de Viena e, ao retornar à Secretaria de Estado, assumiu o cargo de assistente do secretário-geral-adjunto para planejamento político, sendo posteriormente promovido a segundo-secretário em novembro do mesmo ano.

Transferido para Londres, atuou como cônsul-adjunto de 1968 a 1969. Nos anos seguintes, serviu na embaixada em Londres (1969-1971) e frequentou o curso de doutorado em ciência política e relações internacionais na *London School of Economics and Political Science* por três anos, onde teve Ralph Miliband, renomado sociólogo marxista, como professor. Apesar do plano inicial de concluir seus estudos no exterior e deixar o Itamaraty, sua carreira acabou tomando outro rumo.

Em 1972, Amorim foi transferido para Washington, onde passou a servir na missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Naquele mesmo ano, participou de encontros da Conferência Interamericana Especializada sobre Ciência e Tecnologia (CACTAL) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Em janeiro de 1973, foi promovido a primeiro-secretário e, ao longo desse ano, desempenhou o papel de encarregado de negócios, participando de várias reuniões de destaque, como a VIII Reunião Anual do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), em Bogotá, a XV Reunião da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em Quito, e a LIV Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em Nova Iorque.

Em 1974, retornou à Secretaria de Estado, que agora funcionava no Palácio Itamaraty em Brasília. De 1975 a 1977, atuou como assessor do ministro das Relações Exteriores, embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. Durante esse período, em 1976, lecionou expressão e redação profissional no Instituto Rio Branco. Em 1977, foi promovido a conselheiro e, até 1979, chefiou a Divisão de Difusão Cultural (DDC). Lecionou, também, ciência política e relações internacionais na Universidade de Brasília (UnB), onde foi um dos cofundadores do último curso.

Nesse mesmo período, atuou como representante titular do Ministério das Relações Exteriores (MRE) junto ao Conselho Nacional de Cinema (CONCINE).

ii. Empresa Brasileira de Filmes (1979-1982)

Antes de ingressar na diplomacia, Amorim já havia tido uma breve incursão na indústria cinematográfica, quando colaborou com figuras proeminentes como Ruy Guerra e Leon Hirszman, tendo desempenhado funções de edição e continuidade em filmes do movimento Cinema Novo. Em 1979, Amorim afastou-se do Ministério das Relações Exteriores e assumiu o cargo de diretor-geral da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), ocupando essa posição até 1982, quando enfrentou uma demissão em meio a uma crise desencadeada pelo filme "Pra Frente, Brasil", dirigido por Roberto Farias, que abordava o tema da tortura durante o regime militar. A obra foi considerada uma afronta por setores mais conservadores das Forças Armadas. Amorim, pressionado pela controvérsia em torno do financiamento do filme, optou por renunciar ao cargo. Embora inicialmente censurado, "Pra Frente, Brasil" acabou sendo liberado posteriormente.

iii. De volta ao MRE, Ministério da Ciência e Tecnologia e novamente MRE (1982-1993)

Em 1980, Amorim foi promovido a ministro de segunda classe, e, em 1982, foi designado para a embaixada do Brasil na Haia, nos Países Baixos, onde assumiu as responsabilidades de encarregado de negócios nos anos de 1983 a 1985.

Após retornar ao Brasil, ocupou o cargo de assessor de Cooperação e Programas Especiais no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), na gestão de Renato Archer[176], entre 1985 e 1987. Em 1986, participou da reunião ministerial das partes contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em Punta del Este, Uruguai. No mesmo ano, esteve envolvido em negociações com o governo dos Estados Unidos, além de ter liderado a Subcomissão Intergovernamental Brasil-União Soviética de Cooperação Comercial, Econômica, Científica e Tecnológica, em Brasília.

Entre 1987 e 1988, Amorim ocupou o cargo de secretário especial de Assuntos Internacionais, ainda no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Em 1987, participou da mesa-redonda sobre o desenvolvimento da informática em Tóquio, Japão. No ano seguinte, liderou a missão do MCT enviada à Alemanha Oriental e à Hungria. Nesse período, chefiou a delegação brasileira à VII Reunião da Comissão Mista Cultural Luso-Brasileira e representou o MCT em diversas comissões mistas e reuniões internacionais sobre ciência e tecnologia.

Sua atuação no MCT durante o governo José Sarney (1985-1990) ocorreu em um momento crucial das relações internacionais brasileiras. Ele esteve envolvido em discussões importantes, como as políticas brasileiras relacionadas à informática e às patentes farmacêuticas.

---

[176] Renato Archer, militar, cientista, diplomata e político (fundador do PMDB), inaugurou o primeiro Ministério da Ciência e Tecnologia. Indicado por Tancredo Neves para a Pasta, Archer declarou que o novo ministério seria criado em caráter permanente, integrando todas as empresas e organismos da área até então dispersos, como o CNPq, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Secretaria Especial de Informática (SEI), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entre outros. Anos antes, em 1961, atuou ao lado de San Tiago Dantas, no Ministério das Relações Exteriores, na construção da política externa independente.

Em 1989, foi promovido a ministro de primeira classe e assumiu o cargo de diretor-geral de assuntos culturais no Ministério das Relações Exteriores, durante a gestão de Abreu Sodré. No mesmo ano, representou o MRE no II Encontro Nacional das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais, em Belo Horizonte, e na IX Conferência Regional das Comissões Nacionais para a UNESCO de Países da América Latina e do Caribe, no Rio de Janeiro. Em 1990, liderou as delegações do Brasil no II Encontro de Ministros da Cultura da América Latina e do Caribe, em Mar del Plata, Uruguai, e na I Reunião da Comissão Mista Cultural Brasileiro-Soviética, em Brasília.

De 1990 a 1991, Amorim atuou como chefe do Departamento Econômico do MRE durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992). Nesse período, coordenou a Seção Brasileira do Mercado Comum Brasil-Argentina, foi copresidente da Seção Brasileira do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina e liderou as equipes brasileiras nas negociações do Tratado de Assunção e do acordo entre os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai com o governo dos Estados Unidos, no âmbito da Iniciativa para as Américas.

Em 1991, foi nomeado representante permanente do Brasil junto às organizações internacionais sediadas em Genebra, incluindo o GATT. Amorim desempenhou um papel fundamental na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (Rio-92) e foi o principal negociador brasileiro na Rodada Uruguai do GATT entre 1991 e 1993. Durante seu período em Genebra, testemunhou a abertura comercial promovida pelo governo Collor.

iv. Chancelaria do Governo Itamar Franco (1993-1995)

Em 20 de julho de 1993, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), Amorim assumiu interinamente o cargo de Ministro das Relações Exteriores, sucedendo o também interino Luíiz Felipe Lampreia. Dois meses depois, em 31 de agosto, sua efetivação foi bem recebida no MRE, visto que ele era um diplomata de carreira ocupando um cargo que, por muito tempo, fora preenchido por pessoas externas ao Itamaraty.

A política externa do governo Itamar Franco (1992-1994) representou uma tentativa de correção de rumos após um conturbado processo de impeachment que destituiu o presidente Fernando Collor. Amorim, com uma abordagem inspirada pela corrente desenvolvimentista do Itamaraty, desempenhou um papel fundamental na tentativa de frear a liberalização comercial total.

Em setembro de 1993, durante a 48ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Amorim proferiu um discurso enfatizando as ações do governo Itamar Franco no campo dos direitos humanos e da paz internacional. Ele destacou a interdependência indissolúvel entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, parafraseando o compromisso brasileiro com os "três Ds": Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento, expresso pelo embaixador Araújo Castro. Além disso, ressaltou a experiência do Brasil na construção da paz, sublinhando o trabalho contínuo realizado com dez países vizinhos ao longo de 17 mil quilômetros de fronteiras.

No mesmo mês, durante a posse do secretário-geral do MRE, embaixador Roberto Abdenur, Amorim delineou a política externa do governo Itamar Franco como voltada para o desenvolvimento nacional e para a afirmação dos valores democráticos. Ele destacou a integração com a América do Sul, especialmente com o MERCOSUL, como uma prioridade.

Durante sua gestão como ministro das Relações Exteriores, o Brasil participou da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) e apoiou a progressiva consolidação do que viria

a ser a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, projeto lançado pelo embaixador José Aparecido de Oliveira. Amorim também expressou a intenção do governo brasileiro de participar ativamente de uma reforma na composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

v. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Em 1º de janeiro de 1995, Amorim transmitiu a chefia do MRE para Luiz Felipe Lampreia. Indicado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, Amorim liderou a missão permanente do Brasil nas Nações Unidas em Nova Iorque de 1995 a 1999. Durante esse período, desempenhou a chefia da delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (1998-1999), tendo presidido o órgão. Além disso, representou o Brasil na presidência dos painéis do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre desarmamento, auxílio humanitário e prisioneiros de guerra no Iraque em 1999.

Na ONU, o Brasil declarou sua intenção de aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1997), o que foi concretizado em 1998 após a aprovação do tratado pelo Congresso brasileiro. Em 1998, Amorim foi um dos articuladores da Coalizão da Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear (NAC, sigla em inglês), juntamente com outros países. Tornou-se membro permanente da área de assuntos internacionais do Instituto de Assuntos Avançados da Universidade de São Paulo.

Em 1999, Amorim deixou a ONU para liderar a missão brasileira junto à Organização das Nações Unidas e demais organismos internacionais sediados em Genebra. Em 2000, presidiu a Conferência sobre Desarmamento, e de 2000 a 2001 foi presidente do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho de Negociação Intergovernamental da Convenção sobre Controle do Tabaco. Em 2001, presidiu o Conselho para o Comércio de Serviços da OMC.

Ainda em 2001, Amorim assumiu o cargo de embaixador em Londres. Em novembro do mesmo ano, foi um dos representantes da delegação brasileira à IV Conferência da OMC, em Doha, no Catar. Nesse evento, o Brasil liderou as nações em desenvolvimento na luta pelo licenciamento compulsório de patentes de medicamentos em casos de emergência nacional.

vi. Chancelaria no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)

Convidado pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, cujo governo teve início em 1º de janeiro de 2003, Amorim voltou a assumir o Ministério das Relações Exteriores[177]. Em seu discurso de posse, declarou a América do Sul e o MERCOSUL como prioridades. Na gestão administrativa, instou todas as categorias do Itamaraty a uma “participação engajada”.

Em sua segunda passagem pelo MRE, foi responsável pelo direcionamento da política externa brasileira, que incluiu entre seus objetivos a luta contra a fome, a pobreza e o unilateralismo. Além disso, defendeu a solução pacífica das controvérsias, a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável. Sob sua orientação, importantes coalizões foram incentivadas, como o G-20 Agrícola, o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e G-4. Ele também desempenhou um papel ativo na institucionalização do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Entre

[177] No final de 2002, Amorim já havia demonstrado interesse em se aposentar da carreira diplomática. A aposentadoria, contudo, somente foi efetivada em 2007. Cabe destacar que a aposentadoria em nada alterou a condição de Amorim no ministério; pelo contrário, ele passou a ter maior autonomia em relação à própria carreira.

outras iniciativas concebidas em sua gestão, destacam-se a ASA (Cúpula América do Sul-África) e a ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes).

Em 8 de dezembro de 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, foi redigida a Declaração de Cuzco, que estabeleceu as bases para um projeto de integração regional na América Latina, inicialmente denominado Comunidade Sul-Americana de Nações. Mais tarde, em 16 de abril de 2007, durante a I Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, esse projeto foi renomeado para União das Nações Latino-Americanas (UNASUL).

Em 2006, após o anúncio de Evo Morales da nacionalização dos recursos de gás e petróleo e a consequente ocupação de empresas estrangeiras, incluindo a Petrobras, Celso Amorim declarou que a nacionalização era esperada, mas condenou a forma como foi feita, classificando a ocupação militar da Petrobras como desnecessária e que não haveria "reação física". Em novembro de 2007, Amorim confirmou que o Brasil retomaria os investimentos no setor de energia da Bolívia[178].

Na Conferência do Clima da ONU de 2007, realizada em Bali, na Indonésia, a delegação brasileira, liderada por Celso Amorim, Sérgio Resende (Ministro da Ciência e Tecnologia) e Marina Silva (ministra do Meio Ambiente), posicionou-se contra metas obrigatórias de redução de gases para países em desenvolvimento. Eles defenderam uma maior responsabilidade das nações ricas, incluindo financiamento e transferência de tecnologia. O Brasil reiterou sua proposta de compensação financeira por reduções comprovadas de desmatamento, com dinheiro de um fundo internacional abastecido pelos países desenvolvidos. Além disso, sugeriu um mecanismo para discutir e financiar políticas públicas de redução de emissões em países em desenvolvimento.

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, 12 chefes de Estado latino-americanos assinaram o tratado que formalizou a criação da UNASUL.

Durante a crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela em 2008, causada pela incursão do exército colombiano em território equatoriano para atacar membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Amorim condenou o ataque militar colombiano, expressando a preocupação do Brasil com a ameaça indireta que a situação representava para a região. Ele defendeu a resolução do conflito por meio do diálogo para preservar o projeto de integração, paz e desenvolvimento na América do Sul.

Em setembro de 2008, no dia seguinte à ordem de embargo dos bens da construtora brasileira Odebrecht pelo presidente do Equador, Rafael Correa, Amorim anunciou proteção à empresa. Em outubro, com o aumento das tensões entre Brasil e Equador, após Correa decidir recorrer à Corte Internacional de Arbitragem da Câmara Internacional de Comércio (CCI) para suspender a dívida contraída com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Celso Amorim convocou o embaixador brasileiro em Quito. Em novembro do mesmo ano, o chanceler brasileiro anunciou que o Brasil reveria sua cooperação com o Equador, mas apenas a de cunho creditório, pois a cooperação social continuaria. Nesse contexto, Amorim destacou que a integração sul-americana estava sendo prejudicada e que, devido à garantia do

[178] Após a vitória de Evo Morales nas eleições presidenciais de 2006, a Bolívia anunciou a nacionalização do gás e do petróleo em seu território e usou o Exército para ocupar empresas estrangeiras, entre elas a Petrobras, que explorava os dois principais campos de gás e cuja produção representava cerca de 15% do Produto Interno Bruto boliviano. Essa ação levou as empresas estrangeiras a renegociarem A ocupação forçou as companhias estrangeiras a reverem seus contratos em um prazo de 180 dias, do contrário seriam obrigadas a deixar o país. Nas renegociações, o governo boliviano mostrou-se disposto a aumentar os impostos que cobrava das empresas para 82%. Em novembro de 2007, Morales garantiu que não modificaria mais as leis de investimento no setor de petróleo ou gás, o que levou o Brasil a considerar a retomada de investimentos. Ambos os países tinham interesse na solução do impasse: o Brasil, em 2007, dependia do gás boliviano exportado para 50% de seu consumo, e a Bolívia necessitava do investimento e do mercado brasileiros.

Convênio de Crédito Recíproco (CCR), a dívida não paga afetaria não apenas o Brasil, mas também outros países da região, devido à participação de diversos Bancos Centrais[179].

Em 2009, durante as negociações para resolver a crise diplomática instaurada entre Brasil e Honduras, após a concessão de refúgio a Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Tegucigalpa, Celso Amorim reiterou o apoio brasileiro ao presidente deposto e alertou que o governo "golpista" deveria se afastar rapidamente para evitar mais danos à população hondurenha[180].

Em novembro de 2009, a visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad foi parte de um ciclo de articulações lideradas por Amorim em busca da paz no Oriente Médio. Esse ciclo havia sido iniciado, em janeiro, com uma série de visitas do chanceler ao Oriente Médio, onde ele reuniu-se com os principais representantes da região. As tratativas seguiriam até o ano seguinte, com a adoção da Declaração de Teerã e a realização de uma visita de Lula a Israel e à Palestina.

vii. Ministério da Defesa (2011-2015)

Em 8 de agosto de 2011, Celso Amorim assumiu a liderança do Ministério da Defesa no governo de Dilma Rousseff, sucedendo Nelson Jobim. Durante seu mandato no Ministério da

[179] No dia 23 de setembro de 2008, o presidente do Equador, Rafael Correa, determinou o embargo dos bens da Odebrecht, ocupando os canteiros de obra da empresa com tropas do Exército e proibindo funcionários de deixar o país. Ele exigiu uma compensação de 43 milhões de dólares devido a falhas na operação da central hidrelétrica San Francisco, a segunda maior do Equador. Caso o pagamento não fosse realizado, a Odebrecht seria expulsa. A San Francisco, que custara 338 milhões de dólares, poderia gerar até 12% do total da energia consumida no país, mas, segundo as autoridades equatorianas, deixou de operar um ano depois de concluída. No dia seguinte, ao anúncio de proteção à Petrobras, Correa ameaçou não pagar o empréstimo de mais de 200 milhões de dólares obtido junto ao BNDES para financiar a San Francisco. No entanto, tanto Correa quanto Lula afirmaram acreditar que o impasse não afetaria as relações bilaterais. Em 30 de setembro, Amorim informou que a empresa aceitaria o acordo proposto pelo Equador. Em 6 de outubro, Correa expressou sua intenção de expulsar a Petrobras e nacionalizar um campo de petróleo operado pela empresa, buscando acelerar a renegociação do contrato de exploração. A tensão entre os países cresceu, com ameaças de ambos os presidentes, mas, em 20 de outubro, a Petrobras confirmou um novo acordo com o Equador, pelo qual o país ficaria com todo o petróleo, e a empresa, com uma remuneração por seus investimentos e seu serviço. Em dezembro, surgiu o receio de que outros países sul-americanos, como a Venezuela, a Bolívia e o Paraguai, não honrassem seus empréstimos com o BNDES. O embaixador do Equador afirmou que seu país continuaria pagando, em parcelas, seu empréstimo até a decisão da Câmara Internacional de Comércio. Em 11 de janeiro de 2009, o Itamaraty informou que o embaixador brasileiro em Quito voltaria à sua função. Em 2011, a CCI deu ganho de causa ao BNDES no contencioso com a Hidropastaza relativo ao financiamento para a construção da Central Hidrelétrica San Francisco, no Equador.

[180] No segundo semestre de 2009, uma grave crise política eclodiu em Honduras. Manuel Zelaya, eleito presidente por uma coalizão de centro-direita em 2005, passou a se aliar ao presidente venezuelano Hugo Chávez durante seu mandato, enfrentando uma crescente oposição. Seus opositores alegavam que ele planejava incluir uma consulta sobre a reeleição na Constituição durante as eleições presidenciais de novembro. Em 28 de junho, um golpe militar o destituiu do cargo, forçando-o a buscar refúgio na Costa Rica. Roberto Micheletti, presidente do Congresso, assumiu o governo interino, apoiado por setores conservadores, sob a acusação de corrupção contra Zelaya. O governo interino emitiu um mandado de prisão contra Zelaya por "traição", caso retornasse ao país. Em 24 de julho, Zelaya tentou voltar, mas foi impedido pelo Exército hondurenho na fronteira. Em 21 de setembro, no entanto, ele conseguiu entrar no país, buscando asilo na embaixada do Brasil em Tegucigalpa. Tropas leais ao governo interino cercaram a embaixada, desencadeando uma crise diplomática entre Brasil e Honduras. Com a chegada do subsecretário norte-americano para a América Latina, Thomas Shannon, o diálogo entre Zelaya e o governo interino foi retomado. Em 29 de outubro, ambos os lados anunciaram um acordo no qual a possível volta de Zelaya seria decidida pelo Congresso, conforme desejado pelo governo deposto. Em 17 de novembro, o presidente do Congresso anunciou que a decisão seria adiada até 2 de dezembro, três dias após as eleições presidenciais. As eleições foram realizadas em 29 de novembro, com a vitória do candidato Porfírio Lobo. Os Estados Unidos reconheceram o resultado, mas o governo brasileiro não.

Defesa, Amorim enfrentou diversos desafios, incluindo a implementação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), a escolha do fornecedor dos novos caças para a Força Aérea Brasileira, a retirada do contingente do Exército brasileiro do Morro do Alemão no Rio de Janeiro e a negociação da retirada gradual das tropas brasileiras do Haiti.

A criação da CNV em março de 2012 foi particularmente delicada para as Forças Armadas, pois visava investigar violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988, especialmente aquelas cometidas durante o regime militar (1964-1985). Pouco antes do início dos trabalhos da comissão, um grupo de militares da reserva publicou um manifesto questionando a legitimidade da CNV e negando a autoridade do novo Ministro. Assim, o principal papel de Amorim foi mediar os trabalhos da Comissão com a liderança das Forças Armadas e facilitar a elaboração do relatório final.

Durante a gestão de Celso Amorim no Ministério da Defesa, após treze anos de negociações intensas, foi anunciada a compra de 36 caças Gripen NG (New Generation) da empresa sueca Saab para a Força Aérea Brasileira. O valor total da transação foi de US$ 4,5 bilhões, incluindo a transferência de tecnologia. Essa decisão surpreendeu, pois, inicialmente, o governo brasileiro mostrava preferência pelos caças norte-americanos da Boeing. No entanto, o episódio de espionagem eletrônica da presidente Dilma Rousseff por uma agência dos Estados Unidos acabou favorecendo a escolha dos caças suecos.

Outro ponto relevante da gestão de Amorim foi a questão das tropas brasileiras no Haiti. Após dez anos de presença militar brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), Amorim iniciou o processo para a retirada gradual do contingente brasileiro, composto por cerca de dois mil militares.

No final de 2014, Amorim expressou o desejo de deixar o Ministério da Defesa. Houve especulações na imprensa sobre seu possível retorno ao Ministério das Relações Exteriores no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, mas o escolhido foi o embaixador Mauro Vieira. Amorim elogiou a decisão e negou ter sido cogitado para o cargo. Em 1º de janeiro de 2015, foi substituído por Jaques Wagner no Ministério da Defesa.

viii. Assessoria Especial da Presidência da República (2023 -)

Conforme o Decreto nº 11.400, de 21 de janeiro de 2023, a Assessoria Especial do Presidente da República é responsável por fornecer assessoramento direto à Presidência, com diversas atribuições, aqui incluídas as relacionadas a assuntos estratégicos de política externa e soberania nacional.

Nomeado como um dos principais conselheiros do Presidente da República, Celso Amorim assumiu, em janeiro de 2023, o comando da Assessoria Especial da Presidência da República. Durante a campanha eleitoral e o período de transição, Amorim desempenhou um papel fundamental como principal assessor de Lula em assuntos internacionais, inclusive acompanhando conversas telefônicas do presidente com líderes estrangeiros, como o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden.

c) Obras e prêmios

Celso Amorim é autor de diversos trabalhos abordando teoria política, relações internacionais, política cultural e temas relacionados à ciência e tecnologia. Entre suas publicações, destaca-se "O Brasil e o Plano Bush", lançado em 1991 em colaboração com outros autores.

Amorim é também autor de "Conversas com Jovens Diplomatas" (2011), que reúne as suas principais palestras proferidas aos alunos do Instituto Rio Branco. O livro aborda a política externa do governo Lula dos dois primeiros mandatos, com foco no relacionamento comercial internacionais e nos tratados assinados pelo Brasil em organizações como a ONU, OEA e OMC.

Em "Breves Narrativas Diplomáticas" (2013), Amorim dá destaque ao período entre dezembro de 2002 e meados de 2004, mencionando a atuação do Brasil em eventos como o ataque ao Iraque, o referendo venezuelano de 2004 e as negociações da Rodada Doha. Celso Amorim revela os bastidores das negociações e embates enfrentados durante sua gestão como Ministro das Relações Exteriores.

"Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva" (2015) narra a trajetória da política brasileira em relação aos países do Oriente Médio, ressaltando o reconhecimento do Estado palestino e as negociações sobre a questão nuclear iraniana. O livro também aborda a relação entre Lula e Bush, além de relatar passagens emotivas e intelectualmente estimulantes vivenciadas por Amorim ao longo de sua carreira diplomática.

Em 2022, Amorim publicou seu quarto livro de autoria exclusiva, "Laços de confiança - O Brasil na América do Sul", o qual oferece uma perspectiva íntima das relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos durante seu mandato como chanceler. No livro, o autor aborda com franqueza e objetividade as percepções dos principais atores dessas relações, incluindo Lula, Kirchner, Chávez, Uribe, Correa e Morales.

Em 7 de outubro de 2009, David Rothkopf, comentarista da revista estadunidense *Foreign Policy*, nomeou Amorim como "o melhor chanceler do mundo". Ainda pela revista *Foreign Policy*, foi eleito como o 6º entre os 100 *Global Thinkers* de 2010. Em 29 de outubro de 2010, Amorim foi laureado com o prêmio "Bravo Business" da revista *Latin Trade*, na categoria "Líder Inovador do Ano", durante uma cerimônia em Miami. No mesmo dia, foi o principal palestrante do painel "O Papel do Brasil na Economia Global". Em 5 de março de 2015, recebeu o título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Estadual da Paraíba.

VI. Francisco Clementino de San Tiago Dantas

a) Estudos e período integralista

Francisco Clementino de San Tiago Dantas nasceu no Rio de Janeiro em 30 de outubro de 1911. No início de 1931, vinculou-se, ainda estudante, a um círculo de intelectuais cariocas que apoiava as ideias fascistas de Plínio Salgado. Em março desse ano, Plínio redigiu o manifesto de fundação da Legião Revolucionária de São Paulo e convocou, para o mês seguinte, uma reunião com intelectuais e estudantes no Rio de Janeiro para debater as propostas ali contidas. Participou desse encontro, que resultou na criação do núcleo carioca de divulgação do integralismo, composto também por Hélio Viana, Lourival Fontes e Augusto Frederico Schmidt, entre outros.

Em julho de 1931, em São Paulo, ao lado de Plínio Salgado e de Alfredo Egídio de Sousa Aranha, San Tiago Dantas fundou e tornou-se um dos principais redatores do jornal A Razão, que defendia o aprofundamento do processo revolucionário iniciado em 1930, combatendo as crescentes reivindicações de reconstitucionalização do País. Passou a trabalhar em dezembro no gabinete do ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, e no ano seguinte participou, no Rio de Janeiro, da criação da revista Hierarquia, também vinculada às ideias de Plínio Salgado. No dia 7 de maio de 1932, Plínio Salgado lançou na capital paulista o manifesto de fundação da Ação Integralista Brasileira (AIB). San Tiago Dantas e os demais integrantes da equipe da revista Hierarquia aderiram imediatamente à nova agremiação.

San Tiago Dantas concluiu o curso de Direito em fins de 1932 e, apesar da pouca idade, tornou-se professor catedrático interino de Legislação e de Economia Política na Escola Nacional de Belas Artes, sem prejuízo do alto cargo que ocupava no Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, montou um escritório de advocacia e prosseguiu suas atividades políticas, participando em abril de 1933 da instalação oficial do primeiro núcleo integralista do Distrito Federal.

Em julho de 1934, tornou-se professor dos cursos promovidos pelo Departamento de Doutrina da “província” da Guanabara da AIB. Em outubro do mesmo ano, concorreu, sem êxito, a uma cadeira na Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal pela legenda da AIB.

Após o golpe do Estado Novo, San Tiago Dantas, Miguel Reale, Lafayette de Paula e José Loureiro Júnior atuaram como assessores diretos de Plínio Salgado. O grande número de prisões efetuadas, em março de 1938, antes da eclosão do levante integralista, acarretou o refúgio de San Tiago Dantas na capital paulista em uma casa alugada para Plínio Salgado. A conspiração, entretanto, não foi debelada, e nova revolta começou a ser preparada. Nessa fase, resolveu retirar-se do movimento, retornando ao Rio de Janeiro para se dedicar aos estudos, tendo em vista os exames para a cátedra de Direito Civil da Faculdade Nacional de Direito.

Ainda em 1938, foi aprovado no concurso para professor catedrático da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Brasil e tornou-se professor visitante da Universidade de Montevidéu. Em 1939, assumiu a cadeira de instituições de direito civil e comercial da Faculdade de Ciências Econômicas e, novamente por concurso, passou à condição de professor catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito, ambas ligadas à Universidade do Brasil. No ano seguinte começou a ensinar economia política na Escola de Estado-Maior do Exército. Exerceu a direção da Faculdade Nacional de Filosofia entre 1941 e 1945, período em que também lecionou Direito Romano na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC), dirigiu a Revista Forense e participou, como delegado do Brasil, da I Conferência de Ministros da Educação das Repúblicas Americanas, realizada no Panamá em setembro de 1943. Por dois anos trabalhou no

Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

b) Primeiros passos em política externa

Em 1948, San Tiago Dantas participou da Missão Abbink, no âmbito da qual foi o relator da comissão de comércio e estudos gerais e participou da subcomissão de investimentos. Ainda em 1949, assumiu a vice-presidência da refinaria de petróleo de Manguinhos, Rio de Janeiro. Em março de 1951, já no governo constitucional de Getúlio Vargas, desempenhou a função de conselheiro da delegação brasileira enviada à IV Reunião de Consulta dos Ministros do Exterior das Repúblicas Americanas, realizada em Washington. Durante a permanência nessa cidade, participou, também, junto com Válter Moreira Sales e Roberto Campos, de negociações com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, o Banco Mundial) sobre as possibilidades de investimento de capital norte-americano no Brasil. Esses entendimentos influíram na liberação, em fins de 1954, de um empréstimo de US$ 500 milhões.

San Tiago Dantas atuou como assessor pessoal de Vargas durante os estudos preparatórios do anteprojeto de criação da Petrobrás, encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional em outubro de 1951. A partir de 1952, participou ativamente de reuniões e organismos internacionais. Em janeiro desse ano, passou a integrar a Corte Permanente de Arbitragem. Em agosto, tornou-se perito jurídico do Comitê sobre Obrigações Alimentares e Execução de Sentenças no Estrangeiro, sediado em Genebra e ligado à Organização das Nações Unidas (ONU).

Chefiou a delegação que representou o Brasil na III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em Buenos Aires em 1953 e, no ano seguinte, foi conselheiro da delegação brasileira presente à IV Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, realizada no Rio de Janeiro. Representou o Brasil em maio de 1955 na reunião da Comissão Jurídica Interamericana, realizada no Rio de Janeiro, tornando-se presidente da entidade, até 1958.

San Tiago Dantas retornou às atividades político-partidárias em 1955, ingressando no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em maio do ano seguinte, foi nomeado vice-presidente de uma comissão especial de juristas formada por Nereu Ramos, ministro da Justiça do governo de Juscelino Kubitschek (JK), para estudar uma reforma constitucional que não chegou a ser implementada. Em setembro, foi convidado por JK para substituir o general Ernesto Dornelles na chefia do Ministério da Agricultura, mas o PTB vetou sua indicação. Embora JK sustentasse o nome de San Tiago Dantas, este preferiu declinar do convite, alegando interesse em candidatar-se a vice-governador de Minas Gerais nas eleições de 1958.

Em 1957, comprou o Jornal do Comércio, que, sob sua direção, passou a identificar-se com as posições do PTB e das demais correntes nacionalistas. Os prejuízos decorrentes de um incêndio que destruiu a sede do jornal na rua do Ouvidor obrigaram San Tiago Dantas a vendê-lo, em 1959, para Francisco de Assis Chateaubriand, proprietário dos Diários Associados.

San Tiago Dantas foi eleito deputado federal de Minas Gerais pelo PTB em outubro de 1958. Na legislatura iniciada em fevereiro de 1959, tornou-se um dos principais expoentes da bancada petebista, ocupando a vice-liderança do bloco parlamentar formado pelo PTB e Partido Social Democrático (PSD). Ainda em 1959, integrou a delegação brasileira que participou da V Reunião de Consulta dos Ministros do Exterior das Repúblicas Americanas, realizada em Santiago, em que contribuiu para a redação e discussão da Declaração de Santiago do Chile, que criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e determinou a elaboração de uma corte

interamericana de direitos humanos. Em 1960, foi relator, na Comissão de Constituição e Justiça, da Lei Orgânica do Distrito Federal, dois meses antes da inauguração de Brasília.

c) Chanceler

i. 1961

Em 22 de agosto de 1961, San Tiago Dantas foi nomeado pelo presidente Jânio Quadros para substituir Ciro de Freitas Vale, recém-aposentado, como embaixador do Brasil na ONU. Entretanto, não chegou a assumir oficialmente esse cargo, em virtude da renúncia do presidente, ocorrida três dias depois. San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Melo Franco, Luís Viana Filho e Guilhermino de Oliveira, entre outros, ficaram encarregados da redação do projeto da emenda constitucional do parlamentarismo, aprovado pelo Congresso em 2 de setembro.

Escolhido para chefiar o Ministério das Relações Exteriores, San Tiago Dantas foi empossado no dia 11 de setembro, quando afirmou que a solução do parlamentarismo representava a convergência de todos os partidos políticos em torno da legalidade. Discursou afirmando seu propósito de continuar e de aprofundar a Política Externa Independente (PEI)[181], o que foi feito pela sistematização da prática exterior de Quadros e de Arinos por meio da elaboração de uma doutrina que servisse de base para a ação. Na posse, indicou que o objetivo da política externa era assegurar o desenvolvimento econômico, o progresso social e a estabilidade democrática, e destacou a responsabilidade brasileira como protagonista da vida internacional e a contribuição do País para a paz internacional. Afirmou que o Brasil não poderia deixar de ser uma nação independente e democrática, fiel aos compromissos internacionais, à emancipação e ao anticolonialismo. Como princípios orientadores, salientou a não intervenção e a autodeterminação. Também enfatizou as relações comerciais com todos os povos, sem exclusão dos socialistas. Consequentemente, apoiava a emancipação de territórios não autônomos com vistas a uma política efetiva dos planos de desenvolvimento econômico e prestação de ajuda internacional. Sua gestão à frente do Itamaraty foi marcada pela lógica da Guerra Fria, e os principais temas de que se ocupou foram o reatamento com a União Soviética (URSS) e a questão cubana.

Visitou oficialmente a Argentina em novembro de 1961, enfatizando a necessidade de “preservação do sistema democrático representativo” e de realização progressiva de “reformas sociais profundas”. A declaração conjunta assinada pelos chanceleres no fim da visita ressaltava “a execução de uma política de defesa recíproca das exportações dos dois países” face às “práticas discriminatórias adotadas por alguns países altamente industrializados”, que alteravam “as condições de concorrência entre os países exportadores de matérias-primas e produtos primários”.

Uma das mais importantes medidas adotadas pela diplomacia brasileira durante a gestão de San Tiago Dantas foi o reatamento das relações com a URSS. Em discurso, pronunciado na Câmara dos Deputados, no dia 23 de novembro de 1961, formalizando a medida, o chanceler esclareceu que essa decisão se baseava em razões de ordem política e econômica que levavam em conta, exclusivamente, os interesses do Brasil. Enfatizou a conveniência do desenvolvimento das relações entre os povos como garantia para a paz. Para ele, embora a Guerra Fria fosse uma forma permanente de convivência, era caracterizada não pelo antagonismo, mas pela competição, o que permitia a redução das tensões internacionais, em um contexto de possibilidade de aniquilamento nuclear entre as potências. Como a coexistência entre elas é o único caminho possível, caberia ao Brasil a universalização dos contatos diplomáticos, com base nos melhores argumentos. Nesse

[181] Para mais detalhes sobre a PEI, ver seção sobre os governos Jânio e Jango no tópico anterior.

sentido, San Tiago Dantas argumentou que divergências profundas não devem ser empecilhos para manter o diálogo, para que o atrito não se exacerbe. Além disso, o diálogo com o bloco soviético seria possível porque o Ocidente teria mais liberdade individual e democracia a oferecer que os comunistas. O Brasil estava agindo pragmaticamente, dado que os Estados Unidos (EUA) cresciam mais lentamente, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) estava fechando seu mercado às exportações brasileiras e o comércio do bloco soviético apresentava crescimento robusto. Reatava-se com a URSS não por simpatia ideológica, mas, sim, por apresentar benefícios concretos ao País.

Para San Tiago Dantas, se a democracia tem condições de ganhar ideologicamente do socialismo, o socialismo não deixa de servir de ensinamento às democracias. No Ocidente, "o regime de liberdades políticas, característico do Estado de Direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático". Nesse sentido, o capitalismo poderia promover o desenvolvimento econômico, mas não promoveria o progresso social. San Tiago Dantas, portanto, enfatiza a necessidade de solucionar as desigualdades, como um objetivo em si para impedir uma esquerdização do regime.

ii. Questão cubana

O argumento da Guerra Fria como coexistência pacífica foi testado na adoção por Cuba do marxismo-leninismo. A questão cubana havia sido encaminhada por Afonso Arinos, mas até então era um debate mais intelectual do que diplomático, e não estava claro em qual foro seria discutida. Nesse tema, a bipolaridade mesclou-se com o princípio da não intervenção e com o sistema interamericano, estabelecido sob a égide estadunidense. Durante a Guerra Fria, a legitimidade das ideologias competia com a das soberanias, como um argumento para superá-las. No caso de Cuba, questionava-se até que ponto uma potência extrarregional interviria para manter um governo aliado, arriscando interferência na esfera de influência da potência hemisférica. O enfrentamento do problema cubano deveria, portanto, passar pelo multilateralismo regional. Se o marxismo-leninismo era essencialmente intervencionista, Cuba deveria ser punida para dissuadir a URSS. No entanto, a autodeterminação estaria vinculada à ideia de democracia, condição de que tinha sido ratificada na V Reunião de Consulta de 1959, realizada no Chile, a que San Tiago Dantas comparecera, mas que Cuba rejeitara. Os EUA haviam rompido relações diplomáticas, em janeiro de 1961, e tentaram multilateralizar as divergências. Com a adesão de maiorias em organismos multilaterais, a ideia de intervenção, especialmente de mudança de regime, ganha legitimidade e apoiadores. Dantas preferia o diálogo, apesar das divergências ideológicas, como atestava o diálogo com a URSS, e condenava a intervenção estrangeira, em uma continuidade com Afonso Arinos. Ademais, uma solução militar impactaria a política interna dos Estados americanos, cuja opinião pública se radicalizaria.

Inicialmente relutante à convocação da VIII Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, para evitar que se explicitasse o confronto com o regime de Fidel Castro, San Tiago Dantas queria evitar uma ação violenta dos EUA que representasse uma violação da não intervenção. Isso acarretava a necessidade de negociar com os EUA uma "moratória na violência" e com Cuba a reafirmação da democracia. Pouco após tomar posse, em reunião com chefes do Itamaraty, propôs a "finlandização de Cuba" (Plano Fino):

manutenção da revolução, retomada da democracia, reatamento das relações com os EUA e a não exportação da revolução. Apesar de o plano apresentar um mapa do caminho objetivo, parte de concessões irrealizáveis no contexto de confrontação estratégica bipolar. Além disso, a guinada marxista-leninista de Fidel Castro, em novembro de 1961, enrijeceu as posições de Cuba e da URSS, enquanto aumentavam os exilados na Flórida. Isso aprofundou a divergência entre o sistema americano, a democracia e o governo cubano, que poderia tornar-se um fator de desestabilização no continente. San Tiago Dantas, contudo, imaginava que Cuba retornaria ao sistema interamericano por meio do controle das suas perturbações internas. Defender o sistema interamericano era, portanto, defender o princípio da não intervenção, que era norma fundadora do sistema regional, uma vez que garantia a convivência entre sócios desiguais, mas juridicamente soberanos. Nesse sentido, qualquer "punição" a Cuba que violasse a não intervenção estava descartada.

Para solucionar a questão cubana, como a intervenção era ilegal no sistema regional e como a Carta de Bogotá da Organização dos Estados Americanos (OEA) não previa a expulsão de um membro, ao contrário do que está inscrito na Carta de São Francisco da ONU, seria necessária a convocação de uma conferência interamericana que emendasse o tratado constitutivo da OEA, seguido da ratificação pelos Parlamentos. Dessa forma, a não intervenção passa a ser a base do argumento contrário a que uma Reunião de Consulta seja usada para suspender Cuba e, portanto, violar a Carta, de modo que, com a não suspensão, não se estaria protegendo Cuba, mas, sim, o sistema e a legalidade. No entanto, a solução pela legalidade deixava em aberto a questão do governo autoritário em Cuba. Para solucionar o dilema entre não intervenção e democracia, San Tiago Dantas argumentava que a democracia era uma aspiração, enquanto a não intervenção era uma "norma pétrea" do sistema. Nem o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) nem a OEA poderiam agir para trocar um regime.

Na fase preparatória da VIII Reunião – prevista para janeiro de 1962 em Punta del Este –, San Tiago Dantas convocou ao Itamaraty todos os embaixadores de países do continente para defender a adoção de uma política de coexistência com Cuba, condenando o recurso às sanções econômicas, militares e diplomáticas contra ela. Sugeriu ainda que se negociasse com o governo cubano um "estatuto consensual" que evitasse "a integração daquele país no chamado bloco político-militar soviético" e garantisse seu desarmamento "até níveis compatíveis com as necessidades defensivas regionais", oferecendo em contrapartida garantias contra o risco de intervenção militar.

San Tiago Dantas chefiou a delegação brasileira enviada à reunião de Punta del Este, discordando ali da posição norte-americana. Na cidade uruguaia, propôs a criação de um órgão integrado pelas diversas correntes de opinião, com o poder de estudar as obrigações e o estatuto entre Cuba e o resto do continente e sobre as quais se pronunciaria o Conselho da OEA. Essa proposta preservaria a não intervenção e impediria a expansão da revolução comunista pelo sistema interamericano. O encontro aprovou uma declaração condenando a adesão de Cuba ao marxismo-leninismo, considerado incompatível com o sistema interamericano, aprovou a exclusão desse país da OEA e da Junta Interamericana de Defesa (JID) e proibiu as exportações de armas e de materiais estratégicos ao país caribenho. Apesar da derrota brasileira, a posição de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México (os *outer six*) contribuiu para evitar uma intervenção armada em Cuba e a imposição de sanções. No Brasil, a posição defendida por San Tiago Dantas recebeu o apoio dos setores nacionalistas e de esquerda, além de vários órgãos de imprensa, como o Diário de Notícias e o Jornal do Brasil. Em defesa de seu posicionamento, San Tiago Dantas afirmou que a exclusão de Cuba nada fez para mudar o regime desse país, mas que a manutenção

de relações diplomáticas acarretou o asilo diplomático de vários dissidentes cubanos, o que reforçaria a democracia.

iii. Março a junho de 1962

Em março de 1962, San Tiago Dantas chefiou a delegação brasileira enviada a Genebra para participar da Conferência de Desarmamento, na qual o Brasil se definiu como potência não alinhada, desvinculada de "qualquer bloco político-militar", ao lado da Suécia, México, Índia, Nigéria, República Árabe Unida, Birmânia e Etiópia. Na ocasião, esses países redigiram a chamada Declaração das Oito Potências Não Alinhadas, dirigindo um apelo para a suspensão dos testes com armas atômicas.

Nesse período, o debate em torno da nacionalização das concessionárias de serviço público intensificou-se no Brasil, devido à repercussão obtida pela encampação, em fevereiro de 1962, da Companhia Telefônica Rio-Grandense, subsidiária da empresa norte-americana *International Telephone and Telegraph* (ITT), mediante pagamento de 150 milhões de cruzeiros. Essa medida determinada pelo governo gaúcho provocou protestos da ITT, acompanhados de uma nota oficial da embaixada dos EUA dirigida ao chanceler brasileiro. San Tiago Dantas organizou então uma reunião no palácio do Itamaraty com a presença de Leonel Brizola (governador do Rio Grande do Sul), representantes da ITT e os embaixadores dos dois países, Roberto Campos e Lincoln Gordon, que não conseguiram estabelecer as bases de um acordo. As negociações foram retomadas durante a visita do presidente João Goulart aos EUA em abril, quando ficou definido que as nacionalizações respeitariam o "princípio de justa compensação, com reinvestimento em outros setores importantes para o desenvolvimento do Brasil". A partir desses entendimentos, o governo brasileiro começou a estudar a criação da Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (Conesp), medida efetivada no fim do mês seguinte.

San Tiago Dantas integrou a comitiva presidencial nessa viagem (que incluiu uma escala no México), participando das negociações que levaram também à assinatura do Convênio sobre Auxílio ao Desenvolvimento do Nordeste, ao compromisso do governo dos EUA de apoiar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e ajudar as gestões junto à CEE para a eliminação dos pesados impostos sobre os produtos latino-americanos, e ao acordo sobre a efetivação do projeto da Aliança para o Progresso.

d) Legado e pensamento diplomático

Em 25 de junho de 1962, San Tiago Dantas deixou a chefia do Ministério das Relações Exteriores para tentar renovar seu mandato de deputado federal nas eleições previstas para outubro desse ano. Em seu discurso de despedida do cargo, afirmou que as perspectivas futuras poderiam projetar o Brasil como grande potência, mas persistiam empecilhos que deveriam ser removidos por meio da mobilização de todas nossas energias, sem o que o Brasil não cumpriria sua vocação. Dantas defendia que o País deveria resistir à opressão estrutural das grandes potências por meio da luta pelo interesse nacional, o que permeia a ideia da PEI. Em suas memórias sobre o tempo na chancelaria, afirmou que, em cada atitude, "estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária".

Sobre seu pensamento diplomático, San Tiago Dantas não alterou o fundamento político das posições elaboradas por Jânio Quadros e Afonso Arinos. Contudo, baseava-se em arcabouços doutrinários mais completos que os da fase inicial da PEI, como se verifica nas suas reflexões sobre a Guerra Fria. Ainda que atuando em um contexto diferente do de Arinos, Dantas soube aplicar princípios, até mesmo contraditórios, à prática, com uma defesa de valores fundamentais ao Brasil e sem provocar uma ruptura com a prática diplomática nacional. Além disso, Dantas soube conjugar os argumentos jurídicos com os políticos. Nesse sentido, ele alterou a qualidade do argumento diplomático brasileiro. A contribuição específica de San Tiago Dantas foi aliar o movimento de afirmação nacional a uma proposta construtiva de interesse comum para o sistema internacional, combinando a necessidade de afirmação da autonomia política com a perspectiva de construção da ordem mundial mais estável. Por fim, o objetivo de autonomia é matizado por um realismo, uma vez que a ação internacional ditada por afinidades ideológicas seria limitadora.

e) Ocaso do período parlamentarismo

Em 26 de junho de 1962, o primeiro-ministro Tancredo Neves renunciou, e, pouco depois, o presidente Goulart encaminhou ao Congresso o nome do ex-chanceler para substituí-lo. San Tiago Dantas era apoiado pelos setores nacionalistas e de esquerda no Congresso e pelo movimento sindical, mas as bancadas do PSD e da União Democrática Nacional (UDN) se uniram para vetar sua indicação, criticando, durante os debates, a condução da política externa brasileira durante sua gestão. Goulart indicou, então, o pessedista Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, aprovado pelo Congresso em 3 de julho, com o apoio do PSD e da UDN. Ao mesmo tempo, lideranças sindicais reunidas em São Paulo decidiram convocar para o dia 5 uma greve geral de 24 horas em apoio a San Tiago Dantas. A greve foi realizada, apesar da renúncia de Moura Andrade nesse mesmo dia, devido à recusa do presidente em homologar o gabinete ministerial que ele propunha. O impasse para a indicação de um primeiro-ministro foi finalmente resolvido em 10 de julho, quando o Congresso aprovou o nome de Francisco de Paula Brochado da Rocha, que defendeu a antecipação para dezembro seguinte do plebiscito sobre a continuidade do regime parlamentarista.

No pleito de outubro de 1962, San Tiago Dantas foi reeleito deputado federal de Minas Gerais pelo PTB. Em janeiro de 1963, retomou-se o regime presidencialista. Goulart, então, formou um gabinete de composição entre várias forças políticas, empossado em 24 de janeiro. San Tiago Dantas assumiu a pasta da Fazenda, comprometendo-se com um programa de austeridade econômica baseado nas diretrizes traçadas em fins de 1962 pelo Plano Trienal.

f) Ministro da Fazenda e negociações com os Estados Unidos

Logo após sua posse no Ministério da Fazenda, San Tiago Dantas tomou medidas voltadas para a estabilização da moeda, colocando em execução uma lei de reforma fiscal que fora votada pelo Congresso no ano anterior. Ao mesmo tempo, aboliu os subsídios para as importações de trigo e de petróleo, a fim de aliviar a difícil situação do balanço de pagamentos, conforme exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em março de 1963, viajou para os EUA, onde estabeleceu prolongadas conversações – inclusive com o presidente John Kennedy – sobre a ajuda norte-americana ao Brasil e a renegociação da dívida externa do País. Esses encontros foram marcados pela descrença manifestada pelo FMI e o governo americano quanto à capacidade de o governo brasileiro implementar as políticas de estabilização por eles exigidas. San Tiago Dantas chegou a

cogitar o rompimento das negociações para mobilizar a opinião pública brasileira a favor de um projeto de desenvolvimento que prescindisse do capital estrangeiro. O resultado das conversações foi a obtenção de um empréstimo de quase US$ 400 milhões, dos quais US$ 84 milhões seriam entregues imediatamente e o restante ficaria na dependência do cumprimento pelo governo brasileiro de um programa de reformas sociais e de estabilização econômica especificado em um documento assinado por San Tiago Dantas e David Bell, diretor da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês). A concessão de novos financiamentos ficou sujeita à implementação de medidas anti-inflacionárias que seriam avaliadas por uma comissão do FMI em maio de 1963.

San Tiago Dantas retornou ao Brasil em fins de março e adotou medidas mais drásticas de estabilização monetária, visando conter a inflação, que se mantinha em níveis bastante superiores aos previstos no Plano Trienal. Em 22 de abril, desvalorizou o cruzeiro em 30%, elevando o valor do dólar a uma taxa próxima à do câmbio negro. Pouco depois, firmou um acordo comercial com a URSS no valor de US$ 585 milhões. Em fins desse mês, presidiu as negociações entre o governo brasileiro e a *American and Foreign Power* (Amforp), que resultaram em um acordo que previa a compra dos bens da companhia norte-americana de energia pelo preço de US$ 135 milhões, 75% dos quais deveriam ser reinvestidos no país em empresas que não operassem no ramo dos serviços públicos. O acordo provocou forte oposição dos setores nacionalistas mais radicais, que consideravam esse preço exorbitante e lesivo aos interesses do País. Leonel Brizola chegou a advertir San Tiago Dantas de que o acordo provocaria um rompimento irreparável das forças nacionalistas com o governo. Por outro lado, os udenistas, liderados pelo governador da Guanabara, Carlos Lacerda, também criticaram a posição do governo, aproveitando a ocasião para denunciar o encaminhamento da compra da Companhia Telefônica Brasileira, cujo patrimônio, a seu ver, fora superavaliado pelos técnicos do governo federal.

Diante da pressão exercida pelo movimento sindical e pelos setores militares nacionalistas, San Tiago Dantas foi obrigado a redigir, ainda em abril de 1963, um projeto de lei que estipulava um aumento de até 56% para os funcionários públicos civis e até 55% para os militares, ultrapassando o limite máximo de 40% previsto pelo acordo com o FMI e o governo norte-americano. Mesmo assim, o projeto desagradou vários setores, que reivindicavam 70% de reajuste salarial.

Em meio à crescente radicalização das forças conservadoras e reformistas, ainda em abril de 1963 San Tiago Dantas fez um pronunciamento pela televisão apontando a existência de “duas esquerdas”, a “positiva”, onde ele mesmo se inseria, e a “negativa”, que, segundo ele, adotava atitudes extremistas e desfavoráveis ao desenvolvimento do País, a exemplo da ala esquerda do PTB, liderada por Leonel Brizola.

No mês de maio, o ministro da Fazenda, contrariando suas posições anteriores, acabou concordando com o aumento de 70% para o funcionalismo público, em virtude da ameaça de greve pelo Comando Geral dos Trabalhadores. Pouco depois, ainda em meio aos conflitos gerados pelo acordo com a Amforp e a campanha salarial, chegou ao Brasil a comissão do FMI encarregada de avaliar as medidas de combate à inflação tomadas pelo governo e emitir um parecer sobre o refinanciamento da dívida externa brasileira. A presença dessa comissão provocou o acirramento das críticas da esquerda e de setores nacionalistas à política aplicada por San Tiago Dantas. Nessa altura, o projeto de estabilização monetária, definido pelo Plano Trienal, já estava ultrapassado, e o índice de inflação atingira a 25% nos primeiros cinco meses do ano. Em junho, a comissão do FMI deixou o Brasil, manifestando suas conclusões negativas a respeito da política econômica do governo, o que criou um impasse para o refinanciamento da dívida externa brasileira.

Diante das dificuldades encontradas na aplicação do Plano Trienal, Goulart decidiu promover mudanças em seu gabinete. Celso Furtado deixou o Ministério do Planejamento, que foi substituído por um novo órgão – a Coordenação do Planejamento Nacional. San Tiago Dantas, que estava com a saúde seriamente afetada em virtude de um câncer no pulmão, foi levado a renunciar no dia 20 de junho de 1963, sendo substituído por Carlos Alberto Carvalho Pinto, líder da chamada ala progressista do Partido Democrata Cristão (PDC).

Deflagrado em 31 de março de 1964, o movimento civil-militar levou o general Humberto Castello Branco ao poder. Em junho, o novo presidente indeferiu o pedido de cassação do mandato parlamentar de San Tiago Dantas, que se encontrava gravemente enfermo devido à evolução do câncer pulmonar. San Tiago Dantas faleceu no Rio de Janeiro em 6 de setembro de 1964.

VII. Gelson Fonseca Junior

Gelson Fonseca Junior foi diplomata de carreira entre 1968 e 2016. Foi representante permanente junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York (1999-2003), embaixador no Chile (2003-2006) e cônsul-geral em Madri (2006-2009) e no Porto (2012-2016). Foi assessor especial da Presidência da República nos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Graduou-se em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, 1969), obteve mestrado em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Georgetown (1976) e doutorou-se em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2014). Lecionou na Universidade do Estado de São Paulo (USP), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na UERJ. Foi professor de Teoria das Relações Internacionais no Instituto Rio Branco (IRBr, 1980-1998). Atualmente, é diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD).

Entre suas obras, destacam-se a sua tese do Curso de Altos Estudos (CAE), *Diplomacia e Academia* (1981), e os livros *Legitimidade e outras questões internacionais* (1998), *O interesse e a regra* (2008) e *Constantes e variações* (2015). O tema escolhido na tese do CAE decorreu da percepção de Fonseca quanto ao avanço da redemocratização no Brasil. Diante da nova conjuntura interna do País, Fonseca Jr. refletiu sobre a dinâmica da relação entre o Itamaraty e a sociedade civil. Defendeu que a comunidade acadêmica ocuparia posição privilegiada nessa intermediação, porquanto seria mais abrangente do que outros grupos de interesse organizados. Suas ideias deram sustentação teórica à criação do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), em 1985, e à ampliação do escopo da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Em outros escritos sobre a temática, Fonseca Jr. considerou que o marco fundador do pensamento internacional brasileiro estaria no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em particular em Hélio Jaguaribe e seu livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*.

Legitimidade e outras questões internacionais foi seu livro de maior impacto no mundo acadêmico. Seu interesse voltava-se ao tema da ordem internacional, com o objetivo de achar espaços de autonomia possíveis para potências intermediárias como o Brasil. Em suas análises sobre legitimidade e outros temas, Fonseca Jr. adotou viés teórico da Escola Inglesa, ao trabalhar com a dicotomia entre *realismo* e *racionalismo*. Enquanto o primeiro estaria associado às ideias de imutabilidade, pessimismo, competitividade e elitismo, o segundo seria mais condizente com as lógicas de mutabilidade, otimismo, comunidade e democracia.

O interesse de Fonseca Jr. na questão da legitimidade decorreu de contraponto às análises realistas sobre a distribuição de poder no plano internacional. O diplomata buscava compreender como se manifestava, inspirado por sua própria atuação profissional. Exemplo disso foi a proeminência brasileira nas negociações acerca do licenciamento compulsório de medicamentos contra a epidemia de HIV/AIDS, ocorridas enquanto Fonseca Jr. era o representante permanente perante a ONU. A legitimidade brasileira na questão decorria de diversos fatores, como:

1) a existência de um programa nacional de combate ao HIV/AIDS;
2) a coerência do governo brasileiro entre o que era feito internamente e o que se propunha nos foros internacionais;
3) o reconhecimento de outros atores estatais e não estatais, como ONGs e a mídia internacional.

Ainda na obra, Fonseca Jr. sugeriu que, com a mudança dos padrões de legitimidade ocasionados pelo fim da Guerra Fria, a estratégia diplomática ideal ao Brasil seria a busca de renovação de credenciais em múltiplas áreas, uma vez que, por suas dimensões, o País é afetado

por quase todos os temas da agenda internacional. Para o autor, durante a Guerra Fria, a legitimidade decorria da defesa de um sistema de organização social, em uma ordem orientada por rivalidade entre os blocos. A partir dos anos 1990, a aferição da legitimidade se tornou tarefa mais complexa. Uma de suas dimensões é dada pela atuação do País nos foros internacionais. Embora a autonomia continue como objetivo primário da diplomacia nacional, a nova conjuntura interna e externa à qual o Brasil estava submetido após a Guerra Fria requeria inflexão na estratégia de obtenção dessa autonomia. Fonseca Jr. distingue esses dois momentos da diplomacia nacional – durante a Guerra Fria e após ela – por meio dos conceitos de "autonomia pela distância"[182] e "autonomia pela participação"[183], respectivamente. O tratamento brasileiro sobre meio ambiente é exemplo significativo dessa mudança: inicialmente, havia o temor de que novos regimes internacionais dificultassem as iniciativas de desenvolvimento escolhidas pelo governo, promovessem o congelamento do poder mundial e fomentassem soluções supranacionais; ao longo das negociações, entretanto, foi ganhando força a estratégia brasileira de ampliar o escopo da agenda ambiental e vinculá-la ao desenvolvimento e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, o próprio nome da conferência demonstra o vínculo defendido pela diplomacia brasileira, salientado por Fonseca Jr.), no Rio de Janeiro, em 1992, reforçou a legitimidade brasileira nas negociações no âmbito desse regime.

Em *O interesse e a regra*, identificou as características essenciais do multilateralismo: indivisibilidade, universalidade e reciprocidade difusa. Esta última decorre do fato de ser inviável, no multilateralismo, obter reciprocidade em toda negociação. Os países fazem concessões em certos temas, com a expectativa de obter benefícios no futuro. Em um sistema bipolar, em contraposição, essa expectativa é bem menor, porque se intensifica a lógica da competição entre os polos, em detrimento da cooperação. Uma desvantagem do multilateralismo, todavia, é a maior dificuldade de legitimar propostas. Nos anos 1990, a hegemonia norte-americana liberal dificultava, por exemplo, proposições pautadas em maior intervenção do Estado. Atualmente, com a diversificação da agenda internacional, surgiram muitas clivagens entre os emergentes, o que dificulta uma contestação abrangente e mais radical da ordem estabelecida.

---

[182] O conceito de autonomia pela distância foi cunhado por Gelson Fonseca Jr. e empregado para definir o modo de atuação da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria. A PEB do período pautou-se mais pela busca do interesse nacional, optou por não se alinhar a nenhuma das duas superpotências e foi crítica à ordem estabelecida, sobretudo nos termos do embate Norte-Sul. Exemplo disso foi a crítica ao TNP por congelar o poder mundial e a recusa em assiná-lo.

[183] O conceito de autonomia pela participação também foi cunhado por Gelson Fonseca Jr. e utilizado para descrever a estratégia diplomática brasileira a partir do fim da Guerra Fria. Com a redemocratização, no plano interno, e a diversificação de temas na agenda internacional, no plano externo, a diplomacia brasileira passou a primar por maior participação em foros internacionais e por reforçar a imagem do Brasil como ator internacional responsável. Exemplo é a adesão a diversos acordos internacionais, em particular nas áreas de meio ambiente, segurança e direitos humanos durante os anos 1990.

VIII. João Augusto de Araújo Castro

a) Carreira

João Augusto de Araújo Castro nasceu em 1919, no Rio de Janeiro, e ingressou no serviço exterior em 1940, antes mesmo de concluir a Faculdade de Direito de Niterói em 1941. Já no início de sua carreira, Araújo Castro participou da comitiva que recepcionou a Missão Cooke em 1942. Em 1943, serviu no consulado brasileiro em San Juan de Porto Rico e, em seguida, nos consulados em Miami e Nova York. Em 1951, participou da delegação brasileira, chefiada pelo chanceler João Neves da Fontoura, na IV Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, em Washington. Entre 1951 e 1953, serviu na representação permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas (ONU). Já entre 1953 e 1957, foi removido para a Embaixada do Brasil em Roma, como primeiro-secretário recém-promovido.

Foi nomeado para chefiar o Departamento Político e Cultural do Itamaraty em 1958 e, nesse período, participou da elaboração da Operação Pan-Americana (OPA) do governo de Juscelino Kubitschek (JK). Entre 1959 e 1961, atuou na Embaixada do Brasil em Tóquio, posto que deixou para assumir o cargo de secretário-adjunto do Itamaraty para Assuntos Internacionais. No momento da renúncia de Jânio Quadros, em 1961, Araújo Castro integrava a comitiva que acompanhava o então vice-presidente João Goulart em visita oficial à República Popular da China (RPC), uma das etapas da Missão Especial a Moscou e ao Extremo Oriente[184].

Em 1963, Araújo Castro tornou-se secretário-geral do Itamaraty e, após breve hiato, foi nomeado ministro de Relações Exteriores pelo governo de João Goulart, em substituição a Evandro Lins e Silva, que fora nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Em seu discurso de posse, Araújo Castro reconheceu os desafios da diplomacia brasileira diante do contexto internacional, marcado pela bipolaridade e pelas tensões características da Guerra Fria, mas destacou o potencial do País como *player* global. Frisou, ainda, ser a paz mundial um interesse nacional e introduziu as "três grandes áreas" nas quais sua política externa buscaria promover ação efetiva e continuada: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização. Foi este o trinômio fundamental defendido no famoso discurso que Araújo Castro proferiu – como primeiro orador[185] – ao chefiar a delegação brasileira na 18ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1963: o "Discurso dos Três Ds".

Com a crescente polarização do discurso político no Brasil, Araújo Castro foi-se afastando da ala mais à esquerda do governo de João Goulart. O diplomata foi, por exemplo, o único dos ministros de Jango a não comparecer ao Comício da Central, em 13 de março de 1964. Com o golpe militar de 31 de março, Araújo Castro foi afastado do cargo, mas seu prestígio no Itamaraty foi relativamente preservado, sobretudo pela visão, imperante à época, da diplomacia como carreira de Estado, à qual os militares eram favoráveis. Contribuiu também para a continuidade da carreira de Castro o fato de que ele se tornara um dos diplomatas com mais extensa experiência multilateral no Itamaraty.

Nos governos Castello Branco e Costa e Silva, Araújo Castro foi embaixador em Atenas (1964-1966) e Lima (1966-1968). No governo Médici, contexto no qual se fortaleceu a retomada de princípios como o pragmatismo e a universalidade que outrora haviam caracterizado a Política Externa Independente (PEI), ele foi nomeado embaixador do Brasil na ONU, tendo presidido o

---

[184] Fonte: Pensamento Diplomático Brasileiro: Volume III, da FUNAG, pág. 1061.

[185] Desde 1955, a delegação do Brasil é sempre a primeira delegação de um Estado-Membro a falar na abertura da sessão anual da AGNU, após o SGNU e o presidente da AGNU.

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1969. Em 1971, foi nomeado embaixador do Brasil nos Estados Unidos (EUA), cargo que ocupou até sua morte, em 1975. Foi nesse contexto, durante palestra proferida a estagiários do Curso Superior de Guerra da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1971, que Araújo Castro introduziu a tese de "congelamento do poder mundial", crítica ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968) por considerá-lo instrumento que cristalizava o desequilíbrio de forças entre países nuclearmente armados e não nuclearmente armados.

b) Linhas mestras: desarmamento, desenvolvimento e descolonização

A chancelaria de Araújo Castro insere-se no contexto interno de consolidação da PEI, cujos princípios fundamentais haviam sido introduzidos ainda no governo de Jânio Quadros, com Afonso Arinos, e desenvolvidos por San Tiago Dantas – primeiro chanceler de Goulart – e, novamente, Arinos, ainda sob o regime parlamentarista do início do governo Jango. Castro foi nomeado por Jango já sob o presidencialismo e, à exceção dos que haviam sido ministros de forma interina, foi apenas o terceiro diplomata de carreira a se tornar chanceler, após Mário Pimentel Brandão (1936-1938) e Pedro Leão Veloso (1945-1946). Ademais, a nível externo, a chancelaria de Castro foi contemporânea de transformações profundas na ordem internacional, com a emergência de movimentos de contestação à bipolaridade da Guerra Fria, sobretudo após a Conferência de Bandung (1955) e a Conferência de Belgrado (1961), que inaugurou o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). Assim, tanto o multilateralismo quanto os países em desenvolvimento ganhavam maior evidência e relevância no contexto internacional.

Araújo Castro buscou promover não só uma política externa, mas também uma política internacional, posicionando o Brasil como partícipe relevante dos debates sobre os grandes temas do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização – os "Três Ds". Em seu discurso de posse como chanceler, Castro afirmou que esse trinômio passaria a informar a ação política a ser desenvolvida pelo Brasil em cooperação com outros países, o que representaria um esforço diplomático comum em satisfazer os objetivos elencados na Carta de São Francisco. A ênfase nos Três Ds era, pois, central em sua visão sobre a direção em que a política externa brasileira deveria seguir. Já nesse discurso, Castro buscou correlacionar outras questões, como a segurança internacional, o sistema interamericano e o desenvolvimento econômico – um reflexo possível de sua experiência na elaboração da OPA. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, foi apresentada pelo chanceler como tendo duas vocações: externa, nas relações dos países das Américas com outros continentes; e interna, no diálogo sobre desenvolvimento entre países latino-americanos e os EUA.

No âmbito do desarmamento, Araújo Castro buscou dar continuidade à mediação que o Brasil exercia no âmbito do Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês) e, já em seu discurso de posse, destacou a importância da proposta do Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), cuja assinatura, a seu ver, abriu "novas e grandes perspectivas para a causa da paz e do desarmamento". No Discurso dos Três Ds, em 1963, o chanceler, mais uma vez, saudou o papel do Brasil como mediador no âmbito do ENDC, em Genebra. A preocupação do chanceler era impedir que a questão nuclear fosse tratada como uma questão ideológica. Para ele, por sua natureza essencialmente coletiva, o tema do desarmamento deveria receber tratamento multilateral – e servir ao fortalecimento do multilateralismo, já que se relacionava diretamente à segurança internacional.

Já no que se refere ao desenvolvimento econômico, Araújo Castro defendeu a correlação direta entre segurança coletiva e segurança econômica coletiva e viu na ONU um ator fundamental na luta pelo desenvolvimento. Além disso, refutou a ideia de que o desenvolvimento seria um tema secundário, meramente técnico e de tratamento exclusivamente bilateral. Sua defesa do conceito de segurança econômica coletiva buscava evidenciar o desenvolvimento como tema intrinsecamente multilateral. É importante mencionar, contudo, que o conceito de desenvolvimento empregado por Araújo Castro era menos amplo do que a acepção atual, referindo-se ao crescimento econômico por meio da industrialização e concebendo as desigualdades internas como reflexo da desigualdade global. Nesse contexto, Araújo Castro chegou a sugerir a criação de uma agência especializada da ONU voltada à promoção da industrialização[186], ou ainda, de um mecanismo multilateral de mobilização de capitais para os países então chamados "subdesenvolvidos". Em seu discurso de posse, ele também saudara os esforços de criação da Organização Internacional do Café (OIC) e a Carta de Punta del Este do Conselho Interamericano Econômico e Social[187], além de defender a revitalização da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Por fim, quanto à descolonização, Araújo Castro adotou posição mais branda ou menos contundente: no contexto da política de "zigue-zague" de Sombra Saraiva, sua chancelaria adotou retórica de aberta condenação à colonização e de defesa da aceleração do processo de descolonização. Não criticou explicitamente, porém, a situação das colônias portuguesas e buscou preservar os laços amistosos com Portugal. Na prática, isso representou votos a favor, no âmbito do CSNU, em resoluções de condenação à situação da Rodésia, ao *apartheid* e ao colonialismo, mas adotando tom brando quanto à África do Sul e a Portugal.

c) Congelamento do poder mundial

O segundo "discurso" mais conhecido de Araújo Castro foi, em realidade, uma palestra direcionada aos alunos do Curso Superior de Guerra da ESG, proferida em Washington, em 1971. Na ocasião, Araújo Castro traça uma distinção entre "política externa" e "política internacional": para ele, a política externa envolveria a atuação do País em relação a outros países ou regiões, ao passo que a política internacional diria respeito ao posicionamento do País diante dos temas centrais da agenda internacional, como segurança, desarmamento, desenvolvimento e descolonização. Assim, embora existisse longa tradição brasileira de política externa – responsável pela consolidação do território do País e pela manutenção do *statu quo* brasileiro no Prata –, Araújo Castro argumentava que o Brasil deveria também engajar-se ativamente nas discussões e nas deliberações sobre os problemas globais, a exemplo da questão nuclear.

Considerando a ação externa brasileira como algo uno, Araújo Castro defende, em sua exposição, que política externa e política internacional poderiam se ajustar e se complementar mutuamente. Enfatizando aspectos como extensão territorial e diversidade cultural, o diplomata situava o Brasil em posição particularmente favorável ao que denominou de "irradiação diplomática": o desempenho de papel ativo nos processos de tomada de decisão a nível global. Para ele, o cenário posterior à Crise dos Mísseis, de 1962, tornara-se ainda mais complexo e nuançado, com EUA e União Soviética (URSS) entendendo-se tacitamente, sob o espírito da

[186] Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), agência especializada da ONU, efetivamente criada em 1966, com sede em Viena. Para mais detalhes, ver seção específica no capítulo 7.
[187] Antecessor do atual Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

détente, e evitando confrontos diretos com o objetivo de perpetuar sua “superioridade internacional”, isto é, manterem-se como superpotências, preservando seu *statu quo* na ordem bipolar. Crítico da *détente*, portanto, Castro caracterizava o entendimento entre URSS e EUA como “a paz dos fortes, feita às custas dos fracos”.

Rememorando os conceitos de paz, desarmamento e desenvolvimento, Araújo Castro também reconhece já existir, naquele momento, um processo de desvalorização dos conceitos e ideais fundamentais da Carta da ONU, diante do recrudescimento da corrida armamentista. Para ele, o conceito de “congelamento do poder mundial” traduzia uma tendência nas relações internacionais da época, que já havia sido identificada pelo Brasil no âmbito da ONU e cuja manifestação mais evidente fora o TNP. Este teria representado o ponto mais alto do processo de construção da *détente*, que se fortaleceu no pós-Crise dos Mísseis. Segundo Araújo Castro, o TNP representara condição imposta pela URSS para a continuidade da *détente*, e seu real objetivo teria sido sustar o processo de nuclearização militar da Alemanha e do Japão. Como tal, o tratado buscou fortalecer o pilar da não proliferação em detrimento do pilar do desarmamento, promovendo, assim, o congelamento do *statu quo* do poder nuclear à época de sua assinatura: os Estados nuclearmente desarmados obrigar-se-iam de modo mais restrito à não proliferação, ao passo que os Estados nuclearmente armados não se obrigariam e assumiriam compromissos mais abstratos. Desse modo, o TNP, por institucionalizar a situação de desigualdade de poder, consistiria em tratado discriminatório, razão pela qual foi contestado por Araújo Castro, que, como representante do Brasil na ONU, influenciou a posição brasileira[188].

d) Atualidade do pensamento de Araújo Castro

No campo das relações internacionais, as reflexões de Araújo Castro acerca do papel do Brasil na política internacional, para além da defesa dos interesses nacionais, são, ainda hoje, bastante pertinentes. Isso decorre de alguns aspectos comuns entre o contexto no qual Castro produziu seu pensamento e o contexto atual. O primeiro deles diz respeito às transformações profundas na estrutura de poder global: se, nos anos 1960, vivia-se a bipolaridade EUA-URSS, vive-se, hoje, a emergência de uma multipolaridade encabeçada pela ascensão de Rússia e China, que sucede o breve momento unipolar estadunidense que caracterizou o pós-Guerra Fria. Refletir sobre o peso relativo do Brasil nesse novo cenário internacional de poder é essencial. Isso demanda pensar a responsabilidade de atuação multilateral que o País tem e deverá ter em diferentes temas, o maior exemplo sendo talvez o do meio ambiente – na qualidade de detentor de dois terços da Amazônia – e, consequentemente, o da mudança do clima.

A multiplicidade de regimes multilaterais é outro aspecto do cenário atual que constitui desdobramento da expansão do multilateralismo vivida nos anos 1960 e 1970. Não obstante esse fato, vive-se, concomitantemente, um processo de questionamento do multilateralismo e de fortalecimento de novos nacionalismos. Nesse sentido, como observado pelo diplomata João Vargas, as respostas concebidas por Araújo Castro aos problemas de sua época já não servem às questões atuais. Sua metodologia, porém, pode ser útil, ao propor que a diplomacia brasileira aborde o sistema internacional em termos de política de poder – chave analítica pertinente à contemporaneidade – e adote uma estratégia de inserção conjunta, via coalizões, que fortaleça sua posição (à semelhança das articulações dos países em desenvolvimento durante a Guerra Fria).

[188] O TNP foi aberto para assinaturas em 1968, mas o Brasil assinou-o somente em 1997 e ratificou-o em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no contexto da renovação de credenciais do País no exterior.

IX. João Clemente Baena Soares

Nascido em Belém, em 1931, o embaixador João Clemente Baena Soares graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. Baena Soares recebeu títulos de doutor *honoris causa* em diferentes universidades: na Universidade Federal do Pará, na Universidade do Quebec, no Canadá, e na Universidade Federal de Pelotas.

Seu ingresso no Serviço Exterior Brasileiro (SEB) deu-se em 1953. Fez estágio-prêmio após o Instituto Rio Branco (IRBr) tanto no Secretariado da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, como no da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington. Durante a carreira, em Brasília, foi auxiliar da Divisão Cultural, chefe interino da Divisão da África, oficial de Gabinete do ministro de Estado, chefe de Gabinete do secretário-geral das Relações Exteriores (SG-MRE), assessor especial adjunto na Presidência da República, chefe do Departamento de Organismos Internacionais e secretário de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Multilateral. No exterior, foi terceiro-secretário nas embaixadas em Assunção e Lisboa, segundo-secretário na embaixada na Cidade da Guatemala, cônsul em Florença, primeiro-secretário na embaixada em Bruxelas e na missão junto à ONU, em Nova York, onde foi promovido a conselheiro. Entre 1979 e 1984, foi SG-MRE, a posição hierarquicamente mais elevada da carreira. Em suas décadas como diplomata brasileiro, Baena Soares destacou-se na discussão de temas e na participação de missões sobre tecnologia nuclear, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pobreza, ecologia, a internacionalização da Amazônia, entre outros temas, e deu contribuições ao Direito Internacional, chegando a vaticinar a causa de um dos próximos conflitos mundiais: a escassez de água.

De 1984 a 1994, foi secretário-geral da OEA (SG-OEA), destacando-se como um dos brasileiros a assumir um dos cargos mais elevados em organizações internacionais. Defensor do multilateralismo e jurista de notório prestígio, Baena Soares foi responsável por avanços importantes na organização. Após sua chegada à função de SG-OEA, o diplomata brasileiro coordenou ações que culminaram com a aprovação do Protocolo de Cartagena, de 1985, o qual trazia uma série de emendas à Carta da OEA, com o objetivo de torná-la mais efetiva, com maior alcance político e mais preparada para enfrentar as crises de segurança e instabilidade no continente. Na crise do Panamá de 1989, Baena Soares foi enviado ao país centro-americano com a finalidade de promover um acordo nacional para uma transição pacífica de poder, ante as acusações de fraude eleitoral ao general Noriega.

No momento em que terminava a Guerra Fria, Baena Soares impulsionou a vertente de promoção e defesa da democracia. Em 1991, foi emitida o Compromisso de Santiago, a qual formaria, no mesmo ano, as bases para a Resolução 1080, sobre “Democracia Representativa”, um dos embriões da Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001. Durante o mandato do diplomata e jurista brasileiro, fortaleceu-se a função de observação eleitoral da OEA e foram levados a cabo esforços para resolver crises na região. Ante as guerras civis da década de 1980 na América Central, foi criada uma Comissão Internacional de Apoio e Verificação. Ademais, foi criado um Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti. Durante a gestão de Baena Soares na OEA, Canadá, Belize e Guiana foram os últimos países da região a aderir à organização.

Após sua gestão na OEA, Baena Soares foi presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em 1995, e foi um dos fundadores, em 1998, do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), um dos principais centros de pensamento e reflexão sobre as relações internacionais do País. Em 1997, foi eleito para a Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU, tendo-a presidido em 1998 e tendo sido reeleito em 2001, concluindo seu segundo mandato

em 2006. Foi, também, membro e presidente do Comitê Jurídico Interamericano e um dos quinze membros do Painel de Alto Nível criado pelo secretário-geral da ONU (SGNU), Kofi Annan, para analisar as ameaças, os desafios e as mudanças no mundo após o dia 11 de setembro de 2001. Esse painel viria a produzir o relatório "Um Mundo Mais Seguro", em 2004.

Teve três filhos com Gláucia de Lima Baena Soares, e todos mantêm vínculos com a carreira diplomática. A primogênita Cláudia é casada com o embaixador João Luiz Pereira Pinto e foi embaixatriz do Brasil na Guatemala e na Finlândia. Clemente é o atual embaixador do Brasil no Peru. Rodrigo é o atual embaixador na Rússia.

João Clemente Baena Soares morreu no dia 7 de junho de 2023, aos 92 anos.

X. José Augusto Lindgren Alves

a) Formação e trajetória inicial

José Augusto Lindgren Alves ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr) em 1968. Foi conselheiro da Missão brasileira nas Nações Unidas (ONU) em Nova York entre 1985 e 1988. A partir de 1988, até 1997, participou como delegado nas reuniões da antiga Comissão – hoje Conselho – de Direitos Humanos da ONU em Genebra. No mesmo período, de 1988 a 1990, trabalhou na Embaixada brasileira em Caracas e depois na Namíbia, onde acompanhou a independência do país e abriu a Embaixada brasileira. De volta ao Brasil, no final de 1990, foi chefe da Divisão das Nações Unidas e, em 1995, convenceu o Ministério das Relações Exteriores a abrir um Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais, do qual foi o primeiro diretor-geral. Nesta qualidade, participou de todas as principais conferências da ONU nos anos 1990[189], com destaque especial na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, em Viena, como coordenador da "força-tarefa" do Comitê de Redação que ajudou a negociar a Declaração e Programa de Ação de Viena.

b) Percurso na área de direitos humanos

Foi o condutor, no Itamaraty, da preparação dessas conferências e se esmerou na articulação com os demais órgãos governamentais brasileiros interessados, sem excluir os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Foi um dos principais responsáveis pela abertura à participação da sociedade civil brasileira. A ideia de interdependência de todos os direitos humanos – civis e políticos, de um lado, e econômicos, sociais e culturais, de outro – e a noção de legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer país, princípios consagrados na Declaração e Programa de Ação de Viena, têm as digitais inconfundíveis de Lindgren.

Naquela época, vale lembrar, o Brasil dava passos adicionais para se inserir nos sistemas de direitos humanos. Um dos compromissos decorrentes da Conferência de Viena era lançar um Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Lindgren também teve papel nesse esforço, que consistiu em fazer a conexão entre as obrigações internacionais e a realidade interna, de modo a aproximar o País dos padrões adotados nos foros multilaterais. O diplomata colaborou ativamente para a formulação do I PNDH, lançado em maio de 1996. Em 1997, saiu do Brasil para ser cônsul-geral em São Francisco, de onde, em 2001, foi chamado pelo então chanceler Celso Lafer para retomar os trabalhos da Conferência Mundial de Durban, de 2001, contra a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. É importante ressaltar que a proposta original foi de Lindgren, encaminhada na Subcomissão de Prevenção e Proteção de Minorias[190], em 1994.

Lindgren Alves sempre disponibilizou seu tempo para integrar postos (não remunerados) em cargos eletivos e em órgãos de peritos da ONU. Com a experiência de membro da antiga Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minoria da ONU (1994-1997), foi eleito e reeleito três vezes, a partir de 2002, como perito do Comitê para a Eliminação da

[189] Mormente: Viena, 1993, sobre direitos humanos; Cairo, 1994, sobre população; Copenhague, 1995, sobre desenvolvimento social; Pequim, 1995, sobre os direitos da mulher; Istambul, 1996, sobre assentamentos humanos.

[190] Subordinada à antiga Comissão e hoje Conselho dos Direitos Humanos.

Discriminação Racial (CERD)[191]. No CERD, deixou um legado duradouro e pautou os principais debates nesse campo.

Lindgren Alves se aposentou como embaixador em 2016, mas permaneceu como membro do CERD por mais dois anos. De dezembro de 2016 a fevereiro de 2018, foi secretário-executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercado Comum do Sul (IPPDH-MERCOSUL)[192] e integrou o Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) de 2018 a 2021[193], após ser indicado por Temer.

O embaixador brasileiro assumiu o tema dos direitos humanos como uma bandeira dentro do Itamaraty. Entusiasta em relação à formação de novos quadros brasileiros que pensassem e mobilizassem as normas e instâncias internacionais de direitos humanos, Lindgren aceitava sempre convites para participar de seminários, simpósios e colóquios, contribuindo de modo ímpar com a síntese que realizava entre sua experiência diplomática e seu reluzente acúmulo intelectual. Ademais, algo nem sempre lembrado, Lindgren frequentemente aceitava de forma generosa ser entrevistado por pesquisadores e pesquisadoras de variados níveis, dos mais experientes aos jovens da iniciação científica, nutrindo-os com reflexões e inquietações de grande valia para as suas investigações sobre direitos humanos. A marca de Lindgren também está presente na disseminação do campo de estudos e pesquisas sobre direitos humanos internacionais no Brasil.

Além de cônsul em São Francisco e Barcelona, foi embaixador na Bulgária, na Hungria e na Bósnia e Herzegovina. Essa experiência nos Bálcãs ajudou-o a refletir sobre o tema das identidades e nacionalismos, ampliando seus horizontes sobre as motivações históricas e sociais para a discriminação e a xenofobia.

c) Obras e contribuições acadêmicas

Ele lecionou e deu cursos sobre direitos humanos nas Universidades de Berkeley, Stanford, São Francisco, Georgetown, Aristotelis (Thessaloniki), Barcelona e várias instituições acadêmicas no Brasil. Escreveu vários livros, entre eles: *Os Direitos Humanos Como Tema Global* (S. Paulo, Perspectiva, 2ª edición em 2003), *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos* (S.Paulo, FTD, 1997), *Relaçoes Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências* (Brasília, FUNAG, 2001), *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade* (S. Paulo, Perspectiva, 2006) e *É Preciso Salvar os Direitos Humanos!* (S. Paulo, Perspectiva, 2018.), último publicado pelo autor, no qual alerta sobre a necessidade de recuperar-se a universalidade dos direitos humanos.

Sua crítica, sempre fundada em reflexões amadurecidas sobre as distorções dentro da área dos direitos humanos, chama atenção à tendência atual de chamar-se tudo "direitos humanos".

---

[191] Órgão formado por especialistas independentes encarregado de monitorar a implementação, pelos Estados Partes, de suas obrigações sob a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Seus membros, chamados "peritos", são eleitos pelos Estados Partes entre candidatos apresentados pelos respectivos governos que o desejarem, para exercer as funções a título pessoal, sem, portanto, representá-los, com mandatos de quatro anos, renováveis. Não há remuneração, apenas diárias e passagens pagas pela ONU. Reúnem-se em sessões de três ou quatro semanas, normalmente duas vezes por ano, no Escritório da ONU em Genebra.

[192] O IPPDH é uma instância intergovernamental criada em 2009 por decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC). Tem como funções principais a cooperação técnica, a investigação, a capacitação e o apoio à coordenação de políticas regionais de direitos humanos. Tem sede em Buenos Aires, Argentina.

[193] Estabelecido em 2007, o Comitê Assessor é órgão composto por 18 peritos independentes de diferentes regiões. Seu objetivo é prover consultoria especializada e fazer recomendações ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em 11 de agosto, o governo brasileiro apresentou a candidatura do procurador da República Aldo de Campos Costa ao Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos da ONU, para ocupar a vaga aberta após o falecimento do Embaixador José Augusto Lindgren Alves, que cumpriria mandato de 2022 a 2024.

Segundo o autor, houve um deslocamento do princípio universal dos direitos humanos para os particularismos das identidades. Em poucas palavras, Lindgren defende a ideia de que os direitos humanos ficaram mais confusos no momento em que se insistiu demais no direito das culturas, pois, quando se insiste demais neste, vai-se contra os direitos das pessoas. Hoje a situação predominante é tal que o ativismo dos direitos humanos parece dedicar-se exclusivamente aos direitos de minorias. Nesse sentido, no século XXI, o curso dos direitos humanos tem sido descendente, corroídos por fora, pelo neoliberalismo econômico, e amolecidos por dentro, por culturas que os violam ou modismos que os esvaziam.

José Augusto Lindgren Alves faleceu em 26 de maio de 2022, devido à COVID-19.

XI. Luiz Felipe Palmeira Lampreia

a) Carreira pré-chancelaria

Filho, neto e bisneto de diplomatas, Luiz Felipe Palmeira Lampreia (1941-2016) ingressou no Instituto Rio Branco (IRBr) em 1962, mesmo ano em que se formou em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)[194]. Em 1964, ainda como terceiro-secretário, foi auxiliar do chefe da Divisão de Política Comercial, Jayme Azevedo Rodrigues, na I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Após o golpe militar, Lampreia pede remoção para outra divisão da área econômica, a área de produtos de base, para trabalhar especificamente com o café. Nas palavras do embaixador: "E aí foi muito interessante, porque era uma coisa bem mais concreta, bem mais real do que uma utopia de uma transformação do mundo".

Em novembro de 1965, haveria a II Conferência Interamericana Extraordinária, no Rio de Janeiro, e o então chefe do Departamento de Administração, Azeredo da Silveira, foi nomeado secretário-geral dessa conferência. Entre alguns membros da sua equipe, escolheu Lampreia. Após a conferência, Silveira chegou a convidá-lo para ir à Genebra, mas ele escolheu ficar no Brasil por motivos pessoais. Um tempo depois, em meados de 1966, abriram vagas para remoção. Ele era o terceiro da turma, mas os dois primeiros não queriam sair do Brasil. Sua ideia era ficar no Rio de Janeiro, mas acabou escolhendo ir a Nova York, na missão brasileira junto à Organização das Nações Unidas (ONU), agora como segundo-secretário.

Durante esse período em Nova York, passou dois meses em Nova Delhi na preparação para a II UNCTAD, voltando a trabalhar junto com Silveira, que o convidou novamente para trabalhar em Genebra. Dessa vez, Lampreia aceitou. Trabalhou na área econômica, sobretudo, nos convênios de produtos de base: os convênios do açúcar, do cacau e do café. Seu trabalho mais expressivo, entretanto, foi, sobretudo, na Comissão de Desarmamento, em meio à elaboração do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Em 1972, retorna ao Brasil. Nessa época, convidam-no para ser executivo de um banco de investimentos no Rio de Janeiro. Segundo Lampreia, "a perspectiva era muito tentadora, porque eu ia ganhar, sei lá, dez vezes mais (...)". Pediu licença no Itamaraty, mas pouco tempo depois o embaixador Ronaldo Costa, que era o chefe do Departamento Econômico, procurou-o para trabalhar novamente em Brasília. O Itamaraty tinha sido chamado pelo presidente da Petrobras, Ernesto Geisel, para dar apoio diplomático em negociações relativas ao petróleo, no contexto de choque internacional do preço dos produtos.

Em 1974, no governo Geisel, Lampreia torna-se assessor econômico do ministro Azeredo da Silveira. Já em 1975, é promovido a conselheiro e, em 1976, é nomeado secretário de imprensa e porta-voz do gabinete de Silveira. No início do governo Figueiredo, Silveira assume a embaixada brasileira em Washington, e Lampreia o segue, como assessor econômico.

Em 1983, é enviado ao Suriname como encarregado de negócios e nomeado embaixador alguns meses depois. Em 1985, volta ao Brasil para trabalhar com João Sayad, ministro do

---

[194] Em depoimento dado em 2008 e transcrito pelo CPDOC em 2010, Lampreia afirma que trancou o curso de Sociologia, pois, no ano de 1962, ocorreram dois concursos para o Itamaraty. Lampreia não tinha a idade mínima necessária para prestar o primeiro. O segundo, apelidado ironicamente de *Suddenly, last summer*, foi aquele em o diplomata passou, uma vez que já tinha a idade necessária. Nas palavras de Lampreia: "Mas de repente abriram um concurso extraordinário, então eu teria idade para me inscrever nesse concurso extraordinário no ano de 1962. (...) É, aí tranquei. O segundo semestre do ano de 1962 eu já praticamente não fiz na Católica." (CPDOC, 2010).

Planejamento durante o governo José Sarney. No entanto, no início de 1987, Sayad demite-se, devido a discordâncias com o Cruzado II, e Lampreia retorna ao Itamaraty.

Novamente no Ministério das Relações Exteriores, chefia o Departamento de Cooperação Técnica, criando a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Defendia que a ABC deveria ser um instrumento diplomático, o que significaria que deveria estar subordinada ao Itamaraty e não ao Ministério do Planejamento. Pouco tempo depois, em 1988, foi nomeado subsecretário para Assuntos Políticos, permanecendo no cargo até 1990, quando, já no governo Collor, substitui Alberto da Costa e Silva como embaixador em Lisboa.

No período entre 1992 e 1993, durante o governo Itamar, é convidado a ser secretário-geral das relações Exteriores (SERE) de Fernando Henrique Cardoso (FHC), à época ministro das Relações Exteriores. Com a ida de FHC para a Fazenda, Lampreia parte para Genebra, na qualidade de representante permanente junto às organizações internacionais na cidade suíça, quando passa a ser o negociador-chefe do Brasil na fase final da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês).

b) Chancelaria

Com a posse de FHC como presidente, em 1995, é nomeado ministro das Relações Exteriores, cargo que exerce até janeiro de 2001, quando é sucedido por Celso Lafer. Objetividade e pragmatismo sempre foram marcas da atuação do embaixador. Quando ministro, não gostava de conversas muito demoradas. Costumava resolver tudo em menos de meia hora, enquanto ouvia cantos gregorianos em seu gabinete. O ministro Lampreia foi o principal executor de uma política externa que, buscando uma presença fortalecida do Brasil no cenário internacional, a partir da maior credibilidade resultante dos avanços empreendidos pelo País nas áreas política, econômica e social, priorizou a estabilidade econômica, fortaleceu a presença do Brasil globalmente.

Durante a sua chancelaria, Lampreia enfatizou alguns pontos específicos:

1) relançamento das parcerias-chave com países desenvolvidos e em desenvolvimento, como Alemanha, Angola, Argentina, Chile, China, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, Índia, Itália, Japão, México, Portugal e Venezuela, além da ampliação de parcerias e exploração de novas conexões em regiões estratégicas, como Libano e Israel, no Oriente Médio, devido ao processo de paz; África do Sul, democratizada com o fim do *apartheid*; Malásia, na Ásia;
2) intensa diplomacia econômica regional e global, consolidando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), expandindo suas fronteiras, com a associação do Chile e da Bolívia, e negociando acordos comerciais amplos, a exemplos das negociações com parceiros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e com outros arranjos regionais, a exemplo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) e Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês); das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); das tratativas com a União Europeia (UE), via MERCOSUL, com vistas a estabelecer um acordo de livre comércio; e das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) para resolução de pontos ainda inconclusos e eventualmente encaminhar novos temas ligados ao comércio internacional de bens e serviços;
3) abordagem de questões comerciais específicas, tanto bilateralmente quanto em fóruns multilaterais, como o MERCOSUL e a OMC;

4) participação ativa em foros político-diplomáticos multilaterais e regionais, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Conferência Ibero-Americana, o Grupo do Rio e o G15, promovendo a presença do Brasil em conferências importantes da década de 1990, como as sobre mulher, desenvolvimento social, drogas, habitação e desenvolvimento urbano);
5) apoio às exportações e à atração de investimentos, coordenando áreas como política comercial e defesa nacional, bem como à promoção de reformas estruturais de alcance internacional, como o desenvolvimento de legislação de propriedade intelectual;
6) fortalecimento das credenciais do Brasil em desarmamento e não proliferação, a exemplo da integração ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês) e da adesão ao TNP, além de uma intensa atividade para viabilizar o Tratado de Proscrição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês);
7) aprofundamento dos compromissos na seara dos direitos humanos, a exemplo da aceitação da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH); e
8) ênfase na assistência aos cidadãos brasileiros no exterior por meio de missões diplomáticas e repartições consulares.

Além disso, durante toda a gestão Lampreia, o Brasil teve um papel proeminente na promoção da paz, segurança e democracia em várias regiões, com destaque para iniciativas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para a defesa da democracia no MERCOSUL e para o apoio a questões específicas, como esforços em favor da autonomia e independência do Timor-Leste e da pacificação de Angola. Junto aos demais países-garantes do protocolo do Rio de Janeiro, atuou na intermediação da guerra de fronteiras entre Peru e Equador, cujo resultado final considerou "um dos maiores dias da nossa história diplomática".

Uma das marcas da atuação de Lampreia foi a ampliação do diálogo com o Congresso Nacional e com governos estaduais e prefeituras, tendo sido a criação da Assessoria de Relações Federativas, no âmbito da estrutura do Itamaraty, expressão dessa diretriz. Lampreia também buscou envolver atores diversos da sociedade civil, promovendo diálogos inclusivos nos processos de negociação internacional. Ele também se empenhou na criação do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), para fomentar o debate sobre questões globais no Brasil. Seu livro "Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões" (1999) oferece uma visão abrangente da política externa entre 1995 e 1999. Ele deixou o cargo em 11 de janeiro de 2001 para se dedicar ao CEBRI.

De acordo com Lampreia, desde meados de 1999, ele sondava deixar o cargo de ministro, mas FHC insistia em sua permanência. Em depoimento dado em 2008 e transcrito pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2010, o diplomata afirma: "eu falei com ele [FHC] mais de uma vez, em momentos assim de maior cansaço e tudo e de dificuldades, falei com ele na ideia de sair, ele disse não, você não pode deixar, ainda tem muito o que fazer, não aceito que você queira se demitir. (...) Eu nunca tive, pessoalmente, eu nunca tive um gosto pelo poder, que é o que faz com que os políticos de um modo geral só saiam do poder se forem forçados pelos eleitores, não é. [riso] E eu achei que já tinha feito a minha parte e tudo. A minha ideia era ficar até cumprir sessenta anos. Era o meu projeto. E acabei saindo um pouco antes disso".

c) Obras e vida pós-chancelaria

Além de *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões* (1999), Lampreia também escreveu *Brasil e os Ventos do Mundo* (2009) e *Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã* (2014), além de artigos e colunas variados.

Em *Brasil e os Ventos do Mundo*, Lampreia trata com detalhes a política brasileira de desarmamento nuclear. O depoimento do embaixador adquire valor ímpar, uma vez que participou de toda a trajetória de negociações sobre o TNP, desde jovem assessor da delegação brasileira em Genebra, no Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês), em 1968, quando o Brasil se recusou a assinar o TNP, por considerar que o acordo tratava desigualmente os Estados, protegendo os que já possuíam armamentos nucleares, até junho de 1997, quando, como chanceler do governo FHC, assinou o tratado. De acordo com Celso Lafer, Lampreia identificava a proliferação nuclear como o maior perigo do nosso tempo: "As memórias de Lampreia explicitam o seu modo de ser como diplomata, cabendo destacar, entre os traços do seu agir, a nitidez dos propósitos, a segurança no encaminhamento dos assuntos e a capacidade de hierarquizar o relevante na agenda internacional. Um bom exemplo dessa capacidade é o destaque que dá, na conclusiva avaliação do cenário contemporâneo, às mudanças climáticas como a questão central do nosso tempo e à proliferação nuclear como o maior perigo da atualidade. Em síntese, Lampreia não perde o rumo, pois não confunde o acidental com o importante e não se atrapalha com os ventos do mundo que, no correr da sua vida, sopraram em muitas direções. Por isso pôde ser, na condução do Itamaraty, um destacado e qualificado colaborador de FHC."

Lampreia sempre teve muita clareza sobre a relevância da política externa para o desenvolvimento brasileiro. Suas palavras no capítulo final de *Brasil e os Ventos do Mundo* elucidam a visão pragmática que tinha da política externa brasileira: "Não há razão para que a afirmação global do Brasil seja assinalada por uma postura antiamericana, como tem sido o caso no governo brasileiro em anos recentes. Não será com estridência ou ambiguidade que a voz do nosso País se fará mais relevante e influente. Não será tampouco com um protagonismo excitado que, frequentemente, é inútil ou beira o ridículo."

Em seu último livro, *Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*, trata dos bastidores de uma das mais controversas atuações da diplomacia brasileira na era Lula. De acordo com o autor, a missão diplomática comandada por Celso Amorim estava fadada ao fracasso desde o início. Em sua visão, o Oriente Médio é um enigma político. Bilateralmente, o Brasil pouco teria a ganhar, pois os riscos são enormes, e a região está longe da influência brasileira. A atuação de Lampreia em temas nucleares, tanto na liderança no processo de adesão do Brasil ao TNP como em acordos com a Argentina, que evitaram uma possível corrida armamentista na região, fundamentam sua crítica à postura iraniana. Nesse sentido, ele critica a lógica de respaldar um país e um governo que se envolvem em jogos políticos arriscados, o que não se alinha aos interesses do Brasil.

Mesmo aposentado, Lampreia nunca parou de trabalhar. Mantinha um *blog* n'O Globo, escrevia artigos e participava de debates e entrevistas sobre política externa com frequência. Era crítico ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e escreveu artigos contra a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Não concordava com algumas medidas tomadas pelo seu sucessor, Celso Amorim, no Itamaraty, a exemplo do fim das negociações para a criação da ALCA.

Lampreia foi também professor associado de Relações Internacionais (RI) na Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ) e presidente do Conselho de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Além

disso, foi membro dos conselhos de várias empresas internacionais de consultoria em planejamento estratégico, como McLarty Associates e Oxford Analytica, empresas industriais, como Partex Oil and Gas, Souza Cruz e Coca-Cola, e do banco português Caixa Geral de Depósitos.

Faleceu em fevereiro de 2016, aos 74 anos.

XII. Mário Gibson Alves Barboza

a) Período pré-chancelaria

Nascido em Olinda em 13 de março de 1918 e órfão de pai desde os doze anos, Mario Gibson Alves Barboza começou a trabalhar cedo para custear seus estudos, primeiro em Recife e depois no Rio de Janeiro. Formado pela Faculdade de Direito do Recife aos 19 anos, Gibson Barboza entrou para a carreira de diplomata por concurso em 1940.

Sua primeira viagem para fora do Brasil ocorreu em 1943, quando foi enviado para Houston como vice-cônsul durante a Segunda Guerra Mundial, tendo, no mesmo ano, assumido o cargo de terceiro-secretário na embaixada brasileira em Washington. Em sua autobiografia, intitulada *Na diplomacia, o traço todo da vida*, afirma que a experiência de seu primeiro posto lhe marcou por toda a vida. Foram seis anos servindo nos Estados Unidos (EUA), na fase de construção da paz após a guerra e das históricas conferências que construíram o sistema das Nações Unidas.

Presente na delegação brasileira que participou da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em São Francisco, em 1945, Gibson Barboza avalia que a representação do País, apesar da boa composição, não tinha um planejamento de atuação adequado nem uma postura combativa o suficiente. Havia, segundo ele, uma única aspiração: a de que o Brasil se tornasse membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Brasil, nesse contexto, seria o representante da América Latina no órgão executivo da ONU. Gibson Barboza, no entanto, reconhece que a causa, apesar de alinhada à coerência e à coesão do serviço exterior brasileiro, era extremamente difícil, pois recebia o apoio discreto dos EUA e, consequentemente, a decidida oposição da União Soviética (URSS). Foi nessa ocasião que o Brasil se opôs à instituição do veto, apesar da forte pressão que sofreu dos EUA. Depois, rendeu-se, como todos os demais, sendo esta a primeira frustração de Gibson Barboza, associada à percepção de que não era a paz que estava sendo construída em São Francisco. Vivia-se o início da Guerra Fria, que, para o diplomata, se iniciara antes do famoso discurso de Churchill sobre a "cortina de ferro", com divergências marcantes entre EUA e URSS, sobretudo em relação à admissão da Polônia e da Argentina na nova organização[195].

Em dezembro de 1945, Gibson Barboza foi promovido a segundo-secretário, permanecendo em Washington até 1949. Removido para a Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro, Gibson Barboza foi convidado por intermédio de Odette de Carvalho e Souza a servir como oficial de gabinete do ministro de Estado, que, na época, era Raul Fernandes – o qual, de acordo com Gibson, lhe trataria como filho e seria determinante em sua carreira de diplomata.

De volta ao Brasil em 1950, foi promovido a primeiro-secretário, assumindo este cargo, a partir de 1952, na representação brasileira em Bruxelas, onde permaneceu até 1954, quando Raul Fernandes o convocou para ser seu chefe de gabinete, no governo Café Filho. Gibson Barboza estava como encarregado de negócios por ocasião do suicídio de Vargas. Já ministro de segunda

[195] "Os EUA opunham-se não propriamente à aceitação da Polônia, mas sim ao recém-instalado governo polonês, títere da URSS [...]. Em contrapartida – e com o objetivo de criar um impasse –, opunha-se Molotov à admissão da Argentina, patrocinada pelos EUA, argumentando que esta havia tomado o partido do Eixo na guerra e que Buenos Aires se convertera, durante o conflito, em verdadeiro ninho da espionagem alemã, responsável principalmente pela maior parte dos torpedeamentos no Atlântico Sul. Na realidade, o que buscava a URSS era jogar a admissão da Polônia contra a da Argentina." (BARBOZA, 1992). Posteriormente, ambas seriam aceitas por meio da interferência belga.

classe[196], até 1959 foi ministro-conselheiro em Buenos Aires. Foi durante esse período que Gibson Barboza pôde contribuir para o sucesso da Operação Pan-Americana (OPA), que dependia do apoio dado pela Argentina. Por esse motivo, Juscelino Kubitschek (JK) buscou manter um contato prévio com Arturo Frondizi, por meio da chancelaria brasileira, de modo a obter seu apoio formal à proposta brasileira quando fosse oficialmente lançada. Esse contato prévio ocorreu às vésperas do lançamento, quando JK enviou Gibson Barboza à Argentina. Barboza entregou ao presidente argentino o discurso de lançamento da OPA, que seria proferido por JK, o qual vinha acompanhado por uma carta que continha a solicitação de apoio. Frondizi, segundo Barboza, elogiou tanto a iniciativa quanto o discurso, sem formular qualquer restrição.

No ano seguinte, Gibson Barboza foi designado ministro-conselheiro da representação brasileira permanente junto à ONU. Durante o governo de Jânio Quadros, seria chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, quando houve a execução da Política Externa Independente (PEI), razão pela qual, já na chancelaria, Barboza resgataria muitos de seus princípios. Promovido a ministro de primeira classe em setembro de 1961, no ano seguinte foi embaixador na Áustria.

Designado em dezembro de 1966 para a embaixada brasileira no Paraguai, lá permaneceu até 1967. Nesse período, o diplomata teve seu primeiro contato com a "questão das hidrelétricas". De acordo com Barboza em sua autobiografia, "o Brasil encontrava-se à beira de uma guerra com o Paraguai, ou melhor, o Paraguai estava à beira de uma guerra com o Brasil, por um litígio de fronteira". Era um momento delicado nas relações entre Brasil e Paraguai, e qualquer erro poderia prejudicar a carreira de Barboza. Segundo Ricupero, "já na cerimônia de entrega de credenciais, quando Stroessner tentou reabrir a questão a fim de arrancar maiores concessões, (...) ameaçou interromper a cerimônia e retornar ao Brasil. Com esse e outros gestos mostrou-se capaz de acompanhar a evolução do problema".

A Ata das Cataratas (ou Ata do Iguaçu), assinada pelos chanceleres Juracy Magalhães e Sapena Pastor, em Foz do Iguaçu, em junho de 1966, suscitou o conceito fundamental e conciliador de que os dois governos agiriam "de comum acordo ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hídricos pertencentes em condomínio aos dois países". Porém, não havia sido decidida a linha exata da fronteira seca, em direção a oeste, a partir do Salto Grande das Sete Quedas.

Gibson informou-se com autoridades em Brasília e Assunção, assumindo uma posição nítida em defesa da construção de uma hidrelétrica binacional, opinião que estava longe de ser unânime. Muitos preferiam uma outra barragem, mais a montante, bem menor, mas em território totalmente brasileiro. Gibson defendia a construção da represa, primeiramente pelas necessidades de energia do Brasil e, depois, porque seu reservatório inundaria um trecho dos limites onde havia uma dúvida de interpretação, que era um constante foco de conflitos.

Como a opinião pública radicalizou-se na defesa da posição de seus respectivos países, o encaminhamento do problema territorial tornou-se crítico. Barboza buscou, então, criar uma solução que gerasse benefícios convergentes para as duas sociedades. Buscou, com isso, criar uma solução alinhada ao espírito da Ata das Cataratas: propôs um condomínio sobre os recursos

---

[196] O cargo de conselheiro na carreira diplomática foi criado apenas em 1970, a partir da reforma promovida pelo governo Médici. Dessa forma, Barboza não foi promovido a conselheiro para que se tornasse ministro de segunda classe. De acordo com sua autobiografia, além da mudança de posição do Itamaraty, que passou do Rio de Janeiro para Brasília, "No que se refere à carreira diplomática propriamente dita, os principais pontos da reforma foram a criação do cargo de conselheiro, até então apenas título honorífico, a diminuição dos limites de idade para a aposentadoria compulsória, a proibição de promoção para diplomatas agregados por estarem servindo em outros órgãos da administração [...]."

hídricos, com a construção de uma hidrelétrica a cerca de 50 km a jusante da quinta queda, na altura de Porto Mendes, conforme planos da Eletrobras. Porém, não havia um estudo de viabilidade sobre esse projeto. Com isso, Barboza percebeu que "o território em litígio forçosamente seria coberto pelas águas da represa, eliminando-se, assim, o objeto mesmo da discussão". Gibson Barboza, então, abriu o canal de negociação com os paraguaios, antes mesmo de comunicar o então ministro Juracy Magalhães – ou seja, agiu, inicialmente, sem instruções. Este, posteriormente, apoiou a ideia, recomendando-lhe que enviasse a minuta da nota para estudo. Com isso, respaldado pelo chanceler, Barboza conduziu o processo negociador tradicional.

Gibson contribui decisivamente como embaixador e posteriormente como secretário-geral, para a posição final do governo brasileiro. Com a Ata das Cataratas, o Paraguai reconhecia a propriedade brasileira sobre as Sete Quedas. Em compensação, ficava definido que os dois países poderiam aproveitar igualitariamente os recursos hídricos do rio Paraná para geração de energia. Foi o principal passo para a criação da Itaipu Binacional.

De 1968 a 1969, Mário Gibson Barboza exerceu a função de secretário-geral de Política Exterior do Itamaraty.

b) Chancelaria (1969-1974) e legado

Em 1969, Mário Gibson Barbosa foi nomeado ministro das Relações Exteriores pelo presidente Médici e ficou à frente do Itamaraty até o final do governo, em 1974. Duas políticas administrativas se destacaram durante sua gestão: a mudança do ministério para Brasília e a ampliação de postos diplomáticos e consulares, movimento que teria impulso ainda maior na administração seguinte. É, portanto, um momento de conquista de maior autonomia pelo Itamaraty, que dá a oportunidade de se restabelecer alguns dos princípios que nortearam a PEI.

Com Barboza, foi produzido um novo sentido de desenvolvimento para o Brasil. Embora o modelo de desenvolvimento econômico dirigido pelo Estado não fosse novidade, esse novo sentido está relacionado à imagem e à pujança de um país com alto crescimento econômico, questionador das políticas internacionais que atrasavam a sua projeção e reivindicador de mudanças estruturais neste mesmo cenário.

Chamada de "Diplomacia do Interesse Nacional"[197], a linha de ação ambicionada por Barboza rejeita os alinhamentos automáticos e renuncia ao multilateralismo reivindicatório do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). O desenvolvimento, nessa concepção, seria o grande objetivo da política externa brasileira, e a diplomacia, nesse sentido, seu principal braço de ação. Apesar dos discursos em apoio a reivindicações do Terceiro Mundo, a intenção brasileira era criticar o congelamento de poder mundial, que impede a inserção dos países de industrialização recente na ordem capitalista desenvolvida. Há, portanto, o reconhecimento da posição intermediária do Brasil, percebido como potência média, ideia ainda reforçada pelas crescentes transformações econômicas decorrentes do Milagre Econômico.

Essa linha de ação também priorizou o bilateralismo nas relações exteriores do País e retomou o pragmatismo na política externa, que conheceria seu auge no governo Geisel. Assim, a prioridade é dada para os acordos bilaterais. Apenas problemas que não são resolvidos nessa esfera são levados a foros multilaterais. Essa estratégia amplia uma ação gradualista, mas sem a renúncia da defesa do acesso às tecnologias, do multilateralismo e do desenvolvimento o que, por natureza, gerava certa medida de conflito com os EUA.

[197] Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre o governo Médici no tópico anterior.

A defesa do mar territorial de 200 milhas foi um dos pontos de divergência entre Brasil e EUA. O argumento brasileiro para a expansão do mar territorial foi a necessidade de proteger as atividades econômicas dessa área, sobretudo no setor da pesca, além da conveniência de se uniformizar a extensão do mar territorial brasileiro com a de vários países latino-americanos, sobretudo Argentina e Uruguai. Segundo Barboza, não se tratava de ser "contra os EUA, mas simplesmente a favor do Brasil." A posição brasileira de recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), feita na gestão anterior, também manteve as relações entre Brasil e EUA mais tensas.

Apesar de manter os EUA como parceiro prioritário e evitar atritos com esse país, a Diplomacia do Interesse Nacional buscava novos parceiros. Como o foco da diplomacia nesse período foi a abertura de novos mercados, assim como aproximar o Brasil de países possuidores de tecnologia e insumos importantes para o desenvolvimento industrial brasileiro, foi feita uma política externa mais universalista. Houve o estabelecimento ou o fortalecimento do relacionamento com alguns parceiros, como países da América Central, o Japão, a República Federal da Alemanha (RFA), a Comunidade Econômica Europeia (CEE), países socialistas e países da África Ocidental.

Em relação à América Latina, o objetivo da política exterior brasileira é o de estabelecer relações comerciais e técnicas, como o financiamento de comércio e empréstimos, mesmo com a desconfiança dos vizinhos à emergência de um suposto "subimperialismo brasileiro". Para tanto, Gibson Barboza busca exaltar as proximidades culturais e étnicas entre os povos da América Latina. O chanceler Barboza deu especial atenção para a América Central, sendo o primeiro ministro das Relações Exteriores brasileiro que visitou Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica, em julho de 1971. Também foram desenvolvidos projetos para as bacias da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, com o Uruguai, e estudos para uma binacional do carvão em 1973 com a Colômbia, além de ter sido firmada a Ata de Cooperação com a Bolívia, também em 1973.

Gibson Barboza voltou a ter papel importante na "questão das hidrelétricas", desta vez não apenas com o Paraguai, mas também com a Argentina, como chanceler. A solução de Sete Quedas em 1966, com a previsão de criação da futura usina de Itaipu, havia azedado a relação com os argentinos, que alegavam que teriam uma série de prejuízos com o represamento do rio Paraná. Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1972, Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin realizaram encontro bilateral que viabilizou um acordo: o Brasil informaria – não consultaria – previamente a Argentina sobre o projeto de usina binacional. O "Acordo Nova York" será criticado, nos anos seguintes, por Héctor Cámpora e pelo próprio Perón. No mesmo ano, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em Estocolmo, a delegação brasileira conseguiu barrar a sugestão argentina de adicionar uma referência à necessidade de consultas prévias.

A "questão das hidrelétricas" é resolvida com o Paraguai com a negociação e assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973. Por mérito, é considerado como o "pai de Itaipu". De acordo com Ricupero, "em termos de realizações concretas, a solução diplomática de Itaipu constituiu a mais importante contribuição diplomática da era Médici e uma das mais relevantes de toda a história da diplomacia brasileira. (...) O único aspecto a lamentar é que não se haja podido ou querido associar a Argentina a um desígnio que, se fosse trilateral, teria sido mais perfeito". O papel de Mario Gibson Barboza na condução da "diplomacia das cataratas" pode ser sintetizado pelas suas próprias palavras: "Itaipu foi, para mim, uma negociação diplomática completa, o sonho de um profissional. Comecei-a como embaixador em Assunção e, tendo o consórcio internacional levado

cerca de dois anos para concluir o estudo de viabilidade, recebi-o das mãos do ministro das Minas e Energia, Dias Leite, e do presidente da Eletrobras, Mário Behring, já como ministro das Relações Exteriores. Daí em diante, coube-me a árdua e delicada negociação, com o Paraguai, do tratado e seus anexos, enfrentando enormes dificuldades, graves tropeços e a oposição acirrada levantada pela Argentina. Finalmente, em 20 de abril de 1973, assinei o Tratado de Itaipu com o ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raúl Sapena Pastor, em Brasília, na presença dos dois presidentes".

Ainda no seu período como chanceler, houve aproximação brasileira dos países africanos, que era um dos grandes objetivos da política externa orientada pelo chanceler, com a realização, em 1972, de uma viagem a nove países do continente. Esse movimento de aproximação, segundo Barboza, expunha duas vertentes de política externa: uma terceiro-mundista (Gibson e Itamaraty) e outra primeiro-mundista (Delfim).

A proposta de Delfim Neto era de que Gibson Barboza entrasse no continente africano a partir das "províncias ultramarinas portuguesas", contando com as facilidades proporcionadas pelo governo português nos entrepostos de Angola e Moçambique. Qualquer tentativa diferente desta, de acordo com as palavras de Delfim, poderia estar fadada ao fracasso.

Já Barboza procurava separar o "Portugal metropolitano", com que se tencionava o desenvolvimento de relações bilaterais, intercâmbios culturais e comerciais, do "Portugal colonialista", de que o Brasil deveria se distanciar e até mesmo negar o seu apoio à tese das "províncias ultramarinas". O chanceler recebeu apoio do presidente Médici, defendendo que a aproximação com a África Atlântica deveria fazer parte dos esforços brasileiros, pois, para além do grande contingente populacional que veio daquela região, há também o peso do continente nos organismos internacionais, já que ele agrupa o maior número de Estados. Para o ministro, essa aproximação deveria dar-se primeiramente em países com maior importância econômica para o Brasil, quer por seu relevo político, como Côte d'Ivoire, Nigéria e Gana, quer por sua presença cultural em toda a África, como Senegal, quer pela relevância dos laços demográficos com o Brasil, como Togo e Daomé. Os objetivos da nova política para com a África eram revigorar a presença brasileira na área, estimular a criação de correntes de comércio, além de novos modelos de cooperação cultural e assistência técnica.

Além disso, segundo Barboza, o colonialismo português seria anacrônico. A independência das colônias portuguesas logo seria uma realidade incontornável. Isso não significou, no entanto, o afastamento de Portugal, havendo comemorações do sesquicentenário da Independência do Brasil, com o translado dos restos mortais de D. Pedro I de Lisboa para o monumento do Ipiranga, em São Paulo, a troca de visitas presidenciais, os encontros anuais entre o ministro das Relações Exteriores do Brasil e o dos Negócios Estrangeiros de Portugal e acordos e convênios diversos.

Houve, também, aproximação com os países árabes na chancelaria de Mario Gibson Barboza, a partir da criação do Grupo da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE). Antes da década de 1970, as relações com o mundo árabe eram episódicas, mas a partir do governo Médici e da crise energética, essa relação começa a se estreitar, de modo a garantir o fornecimento de petróleo para o Brasil. É criada uma embaixada brasileira em Trípoli, na Líbia, e são estabelecidas relações diplomáticas com a Arábia Saudita. Nesse momento, portanto, o Brasil aproximou-se mais da Liga dos Estados Árabes (LEA), durante a segunda visita de Barboza à África – foi ao Egito, ao Quênia e, no Oriente Médio, a Israel. Foi uma decisão estratégica e necessária para garantir o acesso dos produtos brasileiros aos mercados dos países árabes e a compra de hidrocarbonetos após o primeiro Choque do Petróleo, em 1973. A partir de então, o Brasil assume nova retórica com relação à questão israelo-palestina, bem mais nacionalista

e pragmática. Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a "Questão das Hidrelétricas", na ONU. Esses países viriam também a tornar-se mercados importantes para a indústria armamentista e bélica brasileira. O monitoramento da Guerra do Yom Kippur, em 1973, e a defesa das fronteiras pré-1967 conforme a Resolução 242 do CSNU e da retirada de Israel das áreas ocupadas na Guerra dos Seis Dias também são destaques nesse sentido.

O desafio de lidar com os sequestros de diplomatas também foi destaque na gestão Gibson Barboza. Anteriormente, como secretário-geral do Itamaraty, o diplomata teve ainda influência decisiva na solução pacífica do sequestro do embaixador americano Charles Burke Elbrick por revolucionários brasileiros. Sua participação também foi decisiva para o desfecho exitoso no caso do sequestro de cônsul brasileiro no Uruguai. Como ministro na época, não só conduziu o caso habilmente do ponto de vista político e diplomático, como também na arrecadação de US$ 1 milhão, destinado ao pagamento do resgate exigido pelos Tupamaros pela liberdade do cônsul brasileiro em Montevidéu, Aloysio Dias Gomide, que tinha sido sequestrado por este grupo, em 31 de julho de 1970. O governo brasileiro (Garrastazu Médici) e o governo uruguaio (Pacheco Areco) recusaram-se a negociar com os guerrilheiros, e a solução encontrada por Barboza foi "extra-oficial". O valor do resgate foi negociado e alcançado, aparentemente, por meio de uma ampla campanha de arrecadação de recursos no Brasil, capitaneada pela esposa de Gomide e desenvolvida junto ao povo. O famoso apresentador de TV Chacrinha – amigo de juventude de Gibson Barboza –, teve papel decisivo na criação do clima de "comoção popular" necessário, como também na arrecadação do valor de resgate.

Na esfera multilateral, Barboza abriu os debates da AGNU por quatro anos consecutivos e chefiou as delegações brasileiras no primeiro e terceiro períodos extraordinários de sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1972, chefiou a delegação brasileira à V Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em Punta del Este. Após deixar o ministério em 1974, assumiu as embaixadas de Atenas (1974-1977), de Roma (1977-1982) e de Londres (1982-1987), concluindo sua carreira diplomática em 1988.

Ao deixar o Itamaraty em 1974, Mário Gibson Barboza pleiteou o cargo de governador de Pernambuco (que, na época, era preenchido por indicação), mas sofreu forte resistência não só dos próprios políticos de Pernambuco, que alegavam que o diplomata estava ausente do estado há muitos anos e que, assim, desconhecia a realidade local, como também dos próprios militares, que o consideravam como de esquerda. Na época, Gibson perdeu a indicação para Eraldo Gueiros.

Em 1989, já aposentado do Itamaraty, assumiu a presidência da Companhia de Hotéis Palace, proprietária do Copacabana Palace. Foi patrono da cadeira de número 50 da já extinta Associação Brasileira de Diplomatas (ABD). Com sua autobiografia, Na Diplomacia, o traço todo da vida, disputou a vaga de imortal na Academia Brasileira de Letras (ABL) deixada por Roberto Campos, mas, antevendo uma derrota para Paulo Coelho, retirou seu nome do pleito.

Mário Gibson Barboza faleceu aos 89 anos no dia 26 de novembro de 2007, no Hospital Samaritano do Rio de Janeiro, em Botafogo, onde permaneceu internado por uma semana com falência múltipla dos órgãos.

XIII. Oswaldo Euclides de Souza Aranha

Nascido em Alegrete-RS, em uma tradicional família de estancieiros, Oswaldo Aranha, de início, seguiu o caminho dos filhos das elites brasileiras de então: bacharelou-se na Faculdade Nacional de Direito e retornou ao estado de origem para exercer a advocacia. Aranha, no entanto, passou a dedicar-se prematuramente à política, a princípio, em nível local, arbitrando, ao lado de Getúlio Vargas, conflitos entre republicanos e federalistas, contenda que teve seu ápice no Pacto de Pedras Altas, em 1923, pelo qual Borges de Medeiros assumiria a presidência gaúcha, mas foi impedido de buscar sua reeleição.

Aranha pertencia, ao lado de figuras como João Neves da Fontoura, ao grupo dos chamados "tenentes civis", jovens políticos que haviam apoiado a candidatura de Getúlio Vargas à presidência da República e que não aceitaram os termos de sua derrota para Júlio Prestes. Ao lado de dissidentes das Forças Armadas, como Góes Monteiro e Juarez Távora, orquestrou a deposição de Washington Luís e passou a compor o novo regime.

A partir de então, Aranha se tornou uma espécie de *state builder,* figura de importância singular da política brasileira da primeira metade do século XX, tendo comandado, durante a chamada "Era Vargas", os três ministérios de maior relevo da administração federal, Justiça, Fazenda e Exteriores, em momentos críticos da vida nacional.

Como ministro da Justiça, Aranha participou da elaboração dos atos que institucionalizaram o Governo Provisório, como o fechamento do Congresso e das Assembleias Legislativas; a criação de um Tribunal Especial, que representava a "Justiça revolucionária"; a anistia aos participantes dos movimentos políticos da década de 1920; e a substituição dos presidentes de estado por interventores designados pelo governo central. Com a demissão do paulista José Maria Whitaker, Aranha passou a acumular, temporariamente, suas responsabilidades com o ministério da Fazenda, no momento em que a insatisfação das elites de São Paulo começava a crescer.

O Brasil foi um dos países mais afetados pela Crise de 1929. Assim, ao assumir a Fazenda, em 1931, posição que ocuparia até 1934, Aranha adotou medidas para fazer frente à queda do preço internacional do café, que era indispensável para geração de divisas no Brasil. Em primeiro lugar, adotou a estratégia de compra dos excedentes, que veio a ser substituída pela destruição de grãos, como forma de elevar os preços. Em segundo lugar, rompeu, a exemplo do Reino Unido, com o padrão-ouro, em 1933. Em terceiro lugar, regulamentou os três *funding loans* brasileiros por meio do chamado Esquema Aranha, que, entre outras disposições, compensava, com as sete demais categorias de juros a serem pagos aos credores internacionais, o *default* de estados e municípios.

Foi na política externa, porém, que Aranha mais se notabilizou. Com a promulgação da Constituição de 1934, foi designado embaixador do Brasil em Washington. Nessa posição, negociou com o secretário de Estado Cordell Hull um acordo comercial em 1935, consagrando o princípio de nação mais favorecida, que mantinha ou mesmo reduzia tarifas praticadas entre os dois países. Sua gestão foi marcada, ainda, pela missão Sousa Dantas, em 1937, no período em que cresciam as pressões do Departamento de Estado e se aproximava o fim do acordo Brasil-Alemanha sobre comércio compensado.

Após superar suas diferenças com Vargas, que havia seguido o caminho de fechar o regime, com o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, Aranha aceitou sua indicação para chefiar o ministério de Relações Exteriores, em 1938, posição que ocupou até 1944. Sua gestão foi marcada pela crescente valorização dos relacionamentos hemisféricos, tanto em sua vertente pan-

americanista, com recurso frequente a mecanismos de consulta, como pelo estreitamento de laços com os EUA, durante a escalada de tensões mundiais que forçaram Roosevelt a entrar na Segunda Guerra Mundial.

No âmbito regional, Aranha liderou a elaboração, pelo Brasil, de um acordo de paz entre Bolívia e Paraguai, em 1938, colocando fim à Guerra do Chaco, deflagrada em 1932. O conflito foi arbitrado pelos presidentes de Argentina, Brasil, Chile, EUA, Peru e Uruguai, que estabeleceriam uma linha de fronteira. Os bolivianos, uma vez mais, perderam uma fração de seu território, mas tiveram assegurada a livre navegação do rio Paraguai.

No plano sistêmico, contudo, é que a atuação de Aranha foi mais decisiva. Naquele mesmo ano (1938), ele participou da VIII Conferência Pan-Americana, em Lima, ocasião em que, em meio às tensões na Europa, os países presentes declararam o princípio da solidariedade continental, além de estabelecer mecanismo de consultas entre chanceleres, embora sem consentir com um pacto de segurança coletiva, por resistência de países como a Argentina. No mesmo ano, Vargas editou decreto restritivo a atividades políticas estrangeiras no Brasil. O decreto foi direcionado aos movimentos nazistas e fascistas instalados no país e recebeu protesto do embaixador da Alemanha, Karl Ritter, além de deflagrar uma tentativa de golpe de grupos integralistas contra Vargas. Essa escalada de tensões levou Ritter a ser declarado *persona non grata* pelo governo brasileiro.

No ano seguinte (1939), em meio ao expansionismo da Alemanha, Aranha celebrou cinco acordos com os EUA. Pelo lado estadunidense, previam-se créditos do Tesouro e do Eximbank para criação de um banco central e reativação do comércio com os EUA; recursos – US$ 19 milhões – para renegociação dos atrasados brasileiros; financiamento da venda de produtos dos EUA; e US$ 50 milhões para formação de indústrias de base brasileiras. Pelo lado brasileiro, liberação do mercado de câmbio; facilitação da remessa de lucros; e compromisso de retomada do pagamento dos títulos da dívida externa.

Esses acordos econômicos não foram bem recebidos no Brasil, mas abriram caminho para o futuro aprofundamento da colaboração militar com os EUA. Ainda naquele ano, durante a I Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas, no Panamá, o Brasil defendeu, com sucesso, o princípio da neutralidade continental na guerra. Também ficaram estabelecidos o Atlântico como uma zona de segurança e a solidariedade continental. Em 1940, em Havana, a II Reunião de Consulta de Chanceleres estabeleceu a cooperação econômica continental e previu, por influência dos EUA, que o ataque de qualquer nação não americana ao continente seria considerado como agressão a todo o hemisfério.

A preocupação dos EUA com a utilização do Brasil como base da Alemanha para ataque à América era crescente, sobretudo com a incursão das tropas alemãs à África. Vargas, no entanto, adotava a estratégia de equidistância pragmática em relação ao conflito[198], uma vez que tanto

---

[198] A ambivalência de Vargas foi simbolizada pelo discurso proferido a bordo do Minas Gerais, quando suas palavras pareciam ainda sugerir simpatia pelos países do Eixo. Ao mesmo tempo, os bloqueios a embarcações que se dirigiam à Alemanha promovidos pelo Reino Unido tornavam cada vez mais dificultoso o comércio brasileiro com aquele país. Uma sucessão de acontecimentos, no entanto, fez o Brasil a optar pelo lado dos Aliados: (i) a assinatura de um acordo de empréstimo (US$ 12 milhões, via Eximbank) com os EUA; (ii) dois acordos em abril/1941, um de empréstimo, via Eximbank, de US$ 20 milhões, para construção de uma siderúrgica, e outro de fornecimento exclusivo de minérios aos EUA, como bauxita, ferro e níquel; (iii) o ataque injustificado de submarinos alemães a navios mercantes brasileiros; (iv) a assinatura do *Lend and Lease Act*, em outubro/1941, que incluiu o Brasil entre seus beneficiários (US$ 100 milhões) para reequipar suas forças, representando uma ampliação do escopo da Carta do Atlântico; e (v) o ataque do Japão a *Pearl Harbor*, em dezembro/1941. O ataque aos EUA levou o Brasil a autorizar o pouso regular de aeronaves militares estadunidenses em bases aéreas no Norte e no Nordeste. Além disso, após resistência de Chile e

Alemanha como EUA eram parceiros comerciais importantes e não havia clareza sobre o lado para o qual penderiam os maiores ganhos de sua política de barganhas, sobretudo no que se referia aos recursos para constituição de uma grande siderúrgica nacional, que poderia ser concebida tanto pela Krupp, de origem alemã, como pela US Steel. Soma-se a isso o fato de que, ao mesmo tempo que Aranha era um americanista cuidadoso, mas ideologicamente convicto, Dutra e Góes Monteiro nutriam claras simpatias pela Alemanha, origem das doutrinas de guerra do Exército.

Oswaldo Aranha buscou, sem sucesso, obter a ruptura da Argentina do Eixo, medida que encontrava resistência nas facções lideradas por Juan Perón. A resistência da Argentina, que ainda tentava influenciar Bolívia, Uruguai e Paraguai, levou os EUA a realizar manobras militares em Montevidéu, como demonstração de força, além de instalar bases aéreas no Paraná e no Rio Grande do Sul. Percebendo as vantagens que o Brasil vinha auferindo com sua aproximação junto aos EUA, a Argentina finalmente rompeu suas relações com a Alemanha e o Japão (a Itália já havia capitulado e se unira aos Aliados). O Brasil enviou suas forças para a Itália, com aval dos EUA. México e Colômbia tiveram participação militar, mas não no *front* europeu, pois os custos de sua incursão superavam eventuais benefícios em campo.

Em julho/1944, Souza Costa chefiou a delegação brasileira em Bretton Woods, também integrada por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões. Souza Costa presidiu a I Comissão (Administração) e tentou, sem sucesso, disciplinar os preços de produtos agrícolas e os termos para um comércio internacional mais equilibrado. Foram conformados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o Brasil não constou entre os 30 signatários que ratificaram os Acordos do FMI ainda em 1945, quando entraram em vigor, vindo a ratificá-los apenas no ano seguinte.

Em agosto/1944, como reação à conferência de Dumbarton Oaks, que, por sugestão de EUA e Reino Unido, propunha a criação de uma organização internacional incumbida de zelar pela paz e segurança internacionais, o Brasil expressou sua simpatia pelo projeto. No mês seguinte, em meio à crise do Estado Novo, que precisava lidar com a contradição de apoiar a democracia no mundo, ao mesmo tempo em que reprimia forças opositoras sob a égide de uma ditadura, internamente, Oswaldo Aranha renunciou ao cargo, pouco tempo após o fechamento, pela polícia, da Sociedade dos Amigos da América, em que havia sido reeleito como vice-presidente.

Após seus desentendimentos com Vargas, Oswaldo Aranha voltou à vida privada, mas, ainda em fevereiro/1947, foi designado pelo presidente Dutra como representante do Brasil na ONU. Aranha presidiu a primeira sessão especial e a segunda sessão ordinária da Assembleia Geral da ONU (AGNU). Durante sua presidência, foi aprovado o plano de partilha da Palestina. Contrariando as orientações do Itamaraty, Aranha fez gestões para votar e aprovar a criação do

---

Argentina, a declaração do Rio de Janeiro, decorrente da III Reunião de Consultas de Chanceleres, em 1942, apenas "recomendou" a ruptura de relações dos países americanos com Japão, Itália e Alemanha, decisão que foi tomada pelo Brasil, acompanhada por Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador. Como decorrência da missão Souza Costa aos EUA, o Brasil logrou, nesse contexto, (i) ampliar para US$ 200 milhões os recursos do *Lend and lease*; (ii) acordo de US$ 100 milhões para produção de materiais bélicos; (iii) acordo para exploração da mina de Itabira e de construção da ferrovia Vitória-Minas; e (iv) acordo para compra de borracha e saneamento no Amazonas. A Alemanha seguiu torpedeando dezenas de embarcações brasileiras, vitimando centenas de pessoas. Vargas, que havia declarado "estado de beligerância", declarou, em agosto/1942, estado de guerra contra os países do Eixo, ao tempo que os EUA enviaram a Missão Cooke ao Brasil, para propor formas de aprimorar o transporte brasileiro e promover a industrialização substitutiva de importações. Em janeiro/1943, Roosevelt e Vargas se encontraram em Natal. O presidente estadunidense sinalizou simpatia pelo ingresso do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil, ao mesmo tempo, superou sua hesitação em aderir à Declaração das Nações Unidas, decorrente sobretudo do anticomunismo esposado pelo Itamaraty, vindo a aderir à Carta do Atlântico e à Declaração das Nações Unidas ainda no começo de 1943, e a constituir uma força expedicionária.

Estado de Israel, como ocorreu em 1948. Essa postura lhe valeu amplo apoio para receber o Nobel da Paz bem como a se cogitar de seu nome para disputar a Presidência da República.

Aranha voltaria à tona, no entanto, apenas em 1953. Novamente à frente do ministério da Fazenda, dessa vez no governo democrático de Vargas, em substituição a Horácio Lafer, Aranha implementou medidas de saneamento das contas públicas, com destaque para a Instrução SUMOC nº 70, prevendo um sistema de taxas múltiplas de câmbio, após a crise cambial de 1952, e medidas de controle do crédito e combate à inflação, aspecto que o colocou em choque com o ministro do Trabalho de Vargas, João Goulart, que pleiteava reajuste de 100% do salário mínimo. Em sua gestão, Vargas editou decreto, em 1954, prevendo limite de 10% nas remessas de lucro ao exterior. O excesso de oferta de café no mundo, com novos entrantes, somado à decisão do governo Eisenhower em rever o ponto IV da doutrina Truman, contudo, tornavam a conjuntura externa desafiadora para o Brasil.

Após o suicídio de Vargas, Aranha voltou às atividades privadas e reassumiu, no governo Kubitschek, a delegação do Brasil na ONU (1957). Nessa posição, no marco da Guerra Fria, defendeu o reatamento das relações diplomáticas com a URSS, em uma demonstração do universalismo que viria a ser praticado sob a égide da política externa independente. Em 1960, faleceu no Rio de Janeiro.

Aranha iniciou sua trajetória política como um típico bacharel da Primeira República, com algum prestígio em sua cidade natal, e terminou como um *policy maker* cosmopolita, respeitado dentro e fora do Brasil por sua coragem moral, criatividade e capacidade de negociação. Foi um homem que não apenas viveu, como contribuiu ativamente, para a transição entre dois mundos muito diferentes. Por suas contribuições para o país e a humanidade, recebeu, em 2020, o reconhecimento como herói da pátria.

XIV. Paulo Tarso Flecha de Lima

a) Formação e percurso na área de comércio internacional

Paulo Tarso Flecha de Lima nasceu em Belo Horizonte no dia 8 de julho de 1933. Formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Universidade do Brasil e entrou para a carreira diplomática em 1955. Foi nomeado cônsul de terceira classe e, após o curso de aperfeiçoamento de diplomatas do Instituto Rio Branco (IRBr), foi para a assessoria do presidente Juscelino Kubitschek. Assessorou Gibson Barboza em assuntos comerciais, no início da década de 1970, quando, diante da recessão global pós-Choque do Petróleo, os países avançados passaram a desenvolver políticas agressivas de promoção de exportações e de abertura de mercados.

Esse contexto exigia do Brasil maior planejamento dos esforços de abertura de mercados, maior institucionalidade e, sobretudo, caráter estratégico àquelas iniciativas. Flecha de Lima encontrou solução na fórmula institucional do Departamento de Promoção Comercial (DPR), que passou a administrar o Sistema de Promoção Comercial, que contava com áreas de produção de inteligência e de operações de promoção comercial. Encarregado do comércio internacional de 1971 a 1984, Flecha de Lima dedicou-se a remodelar, modernizar e expandir os serviços de apoio a essa atividade, sendo nomeado subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Comerciais do Itamaraty, em 1984.

b) Atuação na Secretaria-Geral de Relações Exteriores e no processo de Redemocratização

Em 1985, Flecha de Lima assessorou a coordenação da viagem ao exterior do presidente eleito Tancredo Neves e tornou-se secretário-geral das Relações Exteriores do governo Sarney. Afirmou autonomia de ação superior ao usual para o cargo durante as chancelarias de Olavo Setúbal e Abreu Sodré, ambos de fora da carreira de diplomata.

Foi figura central na questão dos contenciosos com os Estados Unidos (EUA) sobre as patentes de fármacos e a Lei de Informática. Os EUA passaram a exercer pressão sobre o Brasil, nos planos bilateral e multilateral, com ameaça de sanções (em 7 de setembro de 1985, 1987 e 1988) em paralelo à denúncia de nossa legislação frente ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Tais pressões objetivavam uma mudança de postura da diplomacia pátria no organismo: defendíamos, como parte do G77, a conclusão dos temas em aberto (subsídios agrícolas, têxteis, picos tarifários e escalada tarifária), enquanto os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos “novos temas” (serviços, proteção à propriedade intelectual, liberalização de investimentos). As relações Brasil-EUA eram também marcadas pela questão da dívida, com escasso auxílio do governo Reagan – viagem de Tancredo aos EUA foi infrutífera, e o Plano Baker era insuficiente. Flecha de Lima criticou os EUA quanto à sua postura conflitiva em um período de reconstrução da democracia brasileira, mas esteve à frente das negociações que culminaram na resolução dos dois contenciosos, já no governo Collor.

Coordenou o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, em 1986, assim como a adesão do Brasil aos dois pactos internacionais de direitos humanos de 1966, ao Pacto de San José da Costa Rica e às convenções contra a tortura da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sob sua gestão, foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS,1986) e o Brasil retornou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 1988-1989), após cerca de vinte desde a sua última participação.

Procedeu a uma reforma da carreira, com ampla consulta aos diplomatas, e defendeu que o Itamaraty tivesse um capítulo na Constituição Federal de 1988, como as Forças Armadas. Também durante sua gestão, foi criado o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI).

c) Atuação em Londres e a evacuação do Iraque

Em 1990, foi nomeado embaixador em Londres. Em agosto de 1990, Flecha de Lima, em férias, foi chamado a conduzir negociações para a libertação de mais de 400 brasileiros residentes no Iraque, pois havia a ameaça de que fossem utilizados como escudos humanos para impedir um ataque dos EUA durante a Guerra do Golfo. Flecha de Lima foi escolhido por ter contatos com autoridades iraquianas e de outros países árabes, dada sua atuação como chefe do DPR, durante o chamado "desempenho criativo" no Oriente Médio: aquisição de petróleo em troca de armamentos, serviços de engenharia e outros produtos, como o emblemático lote de VW Passat vendido ao Iraque. Flecha de Lima contou com a ajuda de Yasser Arafat e do rei Hussein, da Jordânia, que intercederam junto a Saddam Hussein, e os vistos para os brasileiros começaram a ser emitidos.

O presidente Collor, então, criticou publicamente o ditador, ao lado do presidente Bush, e Itamar Franco, como presidente interino e seguindo conselhos do Serviço Nacional de Informação (SNI), ordenou que Flecha de Lima providenciasse o embarque dos reféns que já tinham visto de saída. Como o embaixador queria embarcar ao Brasil todo o grupo de uma só vez e sabia que perderia o poder de pressão se assim não procedesse, recusou. Pediu, então, que o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, enviasse carta afirmando que as palavras de Collor haviam sido tiradas de contexto, ao que não foi atendido. Conseguiu, contudo, convencer Nezar Hamdoum, homem-forte do ministério das relações exteriores iraquiano, que o Brasil era um país amigo. No fim, Flecha de Lima conseguiu trazer de volta os brasileiros retidos no Iraque no primeiro contingente de estrangeiros liberados.

Em 1991, foi designado para acompanhar o príncipe Charles e *lady* Diana – de quem sua esposa Lúcia se tornou grande amiga –, durante a primeira visita do casal ao Brasil.

d) Atuação em Washington e disputas comerciais

Deixou a embaixada em Londres em 1993, para assumir a embaixada em Washington. Em 1994, liderou a participação do Brasil na I Cúpula das Américas, em Miami, na qual foi introduzida o tema da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Flecha de Lima procurou ressaltar a "convergência estrutural" entre os dois países, baseada no livre mercado e no respeito aos direitos humanos e à democracia.

O relacionamento bilateral no período enfrentou percalços, sendo o principal a pressão dos EUA para a aprovação de uma Lei de Propriedade Industrial pelo Congresso brasileiro e o protecionismo dos EUA em setores como o agropecuário e siderúrgico. Flecha de Lima, entretanto, conseguiu evitar a adoção de sanções comerciais contra o Brasil durante todo o período.

e) Atuação em Roma e aposentadoria

Deixou a embaixada em Washington em 1999, assumindo em seguida a de Roma, onde chefiou, cumulativamente, a embaixada na Albânia. Este foi seu último posto como diplomata.

Flecha de Lima foi também profundo conhecedor das artes, ocupando cadeira na Academia Mineira de Letras e impulsionando a divulgação da cultura brasileira no mundo. Seu cuidado com

o patrimônio histórico e cultural foi fundamental para a restauração do Palácio Pamphilj, sede da embaixada em Roma, onde permaneceu até o fim de 2001.

Fecha de Lima faleceu em 12 de julho de 2021, aos 88 anos. Como homenagem, o novo sistema eletrônico da rede de setores de promoção comercial do Itamaraty foi chamado TARSO, e a escola de negócios internacionais da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) recebeu o nome de Instituto Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima.

XV. Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

a) Trajetória

Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro (1918-2011) foi diplomata de carreira e ocupou os cargos de secretário-geral do Itamaraty (1974-1978) e de ministro das Relações Exteriores (1979-1985), além de ter sido embaixador em Paris (1979) e Roma (1985-1987). Formou-se em Direito pela Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Concluiu o Instiuto Rio Branco (IRBr) em 1945.

Como terceiro-secretário, serviu na representação brasileira perante a Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York (1946). Em 1947 e 1948, integrou a delegação do Brasil às II e III sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Foi promovido a segundo-secretário em 1949. Em 1950, representou o Brasil no Comitê sobre Apatridia e Problemas Conexos, sendo relator, e foi designado para a embaixada brasileira em La Paz. Retornou ao Brasil em 1952, na função de auxiliar do chefe do Departamento de Administração do Itamaraty. Em 1953, tornou-se oficial de gabinete do ministro das Relações Exteriores e foi removido para trabalhar, ainda como segundo-secretário, na embaixada brasileira em Madri. Em 1956, deixou o posto em Madri, teve breve passagem por Genebra, participou como conselheiro técnico da delegação do Brasil a sessões do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e passou a integrar a embaixada do Brasil em Washington.

Em 1958, foi promovido a primeiro-secretário. Em 1960, integrou a delegação brasileira às V e VI Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, em San Jose da Costa Rica. Em 1961, participou do primeiro período de sessões das partes contratantes do Tratado de Montevidéu, relativo à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), integrou, como delegado-suplente, a delegação brasileira para a AGNU e foi promovido a ministro de segunda classe. Em 1962, assumiu brevemente a chefia da Divisão da América Setentrional. Entre 1962 e 1963, ocupou a chefia da Divisão de Nações Unidas, tendo participado novamente da AGNU, e, em seguida, retornou à Espanha como ministro-conselheiro da embaixada brasileira em Madri, na função de encarregado de negócios. Em 1966, foi removido para a embaixada em Montevidéu, também como encarregado de negócios, e participou da reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALALC. Em 1967, participou da AGNU, inclusive Sessão Especial de Emergência que discutiu a Guerra dos Seis Dias.

Em 1968, foi promovido a ministro de primeira classe e chefiou a delegação do Brasil à III Sessão do Comitê *Ad Hoc* das Nações Unidas sobre o Fundo do Mar, reunido no Rio de Janeiro. Integrou a delegação brasileira à AGNU em 1968 e 1969, além de exercer, nesse último ano, a função de subsecretário-geral de Política Exterior durante alguns meses. Em seguida, foi nomeado representante brasileiro em Genebra, tendo chefiado delegações do Brasil a sessões do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), da Conferência Internacional do Trabalho e na III Conferência das Nações Unidas sobre Direto do Mar. Em 1974, esteve à frente das negociações com a Alemanha Ocidental (RFA) a respeito de tecnologia nuclear e assumiu a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, onde permaneceu até 1978, quando foi enviado para comandar a embaixada brasileira na França.

b) Pensamento e atuação como chanceler

A historiografia batizou a política externa do governo Figueiredo como "universalismo", que foi marcado pela continuidade em relação à política exterior do período anterior[199]. Na escolha para chanceler, Figueiredo preteriu Roberto Campos, que tinha uma visão crítica em relação ao desenvolvimentismo e o terceiro-mundismo que orientavam a política externa brasileira. O fato de Saraiva Guerreiro ser simpático a esses princípios e de ter sido secretário-geral na maior parte da gestão Azeredo da Silveira foram determinantes para sua escolha como chanceler. Em seu livro de memórias, *Lembranças de um empregado do Itamarati* (1992), Saraiva Guerreiro reconheceu ter sido simpático à caracterização da política externa brasileira durante seu comando como "universalista". Para ele, isso pressupunha que ela fosse anti-intervencionista, promotora da dignidade nacional e respeitadora das individualidades nacionais.

Após a indicação ao cargo de chanceler, Saraiva Guerreiro declarou, em entrevista, que estava disposto a dar continuidade à política externa do governo Geisel e enfatizou a importância do acordo nuclear com a RFA. Frisou, também, a necessidade de Brasil, Argentina e Paraguai chegarem a um consenso em relação às consequências da hidrelétrica de Itaipu. Isso se concretizou ainda em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em outubro daquele ano.

Em seu discurso de posse, afirmou que os três vetores fundamentais de sua política externa brasileira seriam o universalismo, a dignidade nacional e a vocação brasileira para a boa convivência. Expressou seu desejo de preservar o Brasil como parceiro confiável e responsável no âmbito internacional. Reconheceu a importância dos laços com a África e considerou a persistência do colonialismo e do *apartheid* como ameaças à paz e à segurança internacional. Indicou que a crise econômica internacional ainda não havia retrocedido e denunciou a instabilidade cambial e o protecionismo comercial praticado pelos países desenvolvidos.

Em palestra na sede da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Santiago, em 1984, Saraiva Guerreiro afirmou que "o desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para a promoção da justiça social, da estabilidade e do bem-estar". As reivindicações por desenvolvimento e reforma da ordem econômica mundial serviriam, no plano interno, ao progresso social e à estabilidade e, no externo, à modificação das estruturas de poder e à redução das desigualdades no relacionamento entre as nações. Também reforçou a importância do papel do Estado na promoção do intercâmbio comercial entre países em desenvolvimento, uma vez que, somente pelas forças do livre mercado, esses países mal manteriam relações comerciais entre si.

Sobre a inserção internacional do Brasil, Saraiva Guerreiro entendia que o Brasil era um país sem excedentes de poder. Não disporia de meios, portanto, de influenciar a ordem internacional da mesma maneira que uma potência hegemônica como os Estados Unidos (EUA). A diversificação de parcerias e a ação coordenada com outros países em desenvolvimento, portanto, seriam estratégias essenciais para que a diplomacia brasileira contribuísse com a consecução dos interesses nacionais. O aprofundamento das relações do Brasil com a América do Sul, a China e os países africanos são manifestações dessas estratégias.

Outro ponto relevante do pensamento de Saraiva Guerreiro era sua ênfase na unidade da ação diplomática. Em seu discurso de posse, afirmou que "a ação externa do País deve ser unívoca". Em conferência proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1984, preconizou que "para um país que não tem excedentes de poder, o consenso e a unidade na defesa do interesse

---

[199] Para mais detalhes a respeito, ver seção sobre o governo Figueiredo no tópico anterior.

nacional se tornam sua força". Suas falas buscavam reforçar a imagem de um Itamaraty coeso e minimizar as dissidências de pensamento dentro do ministério.

Quanto à sua atuação enquanto chanceler, reforçou a posição brasileira de defesa dos direitos dos palestinos, ao oficializar a instalação de escritório da Organização para a Libertação da Palestinaz (OLP) em Brasília. Embora o Brasil tivesse votado a favor da resolução da AGNU que reconhecia a OLP como "único e legítimo representante do povo palestino", o escritório da organização funcionava como agregado da representação da Liga dos Estados Árabes (LAE), sem existência legal e sem reconhecimento pelo Itamaraty. A instalação de missão do Iraque no Brasil, no mesmo período, reforçou a posição daqueles que defendiam a instalação da representação palestina, uma vez que, à época, 48% das importações brasileiras de petróleo provinham do Iraque.

Ainda em 1979, Saraiva Guerreiro foi fiel à posição autonomista da política externa brasileira. Em visita ao Brasil, o vice-presidente dos EUA, Walter Mondale, buscou discutir alterações em cláusulas importantes do acordo nuclear Brasil-RFA, no que não foi atendido pelo chanceler brasileiro. No mesmo ano, recebeu visita do chanceler alemão Helmut Schmidt, em contexto de descontentamento da opinião pública brasileira com as usinas nucleares, após acidente na usina norte-americana de Three Mile Island. A questão exigiu que o Itamaraty conduzisse as conversações de modo hábil, a fim de acomodar, nos documentos finais, as queixas populares e a necessidade de preservar as linhas gerais do tratado de 1975.

c) Discursos na AGNU

Em seu discurso de abertura da XXXIV Sessão da AGNU, em 1979, Saraiva Guerreiro realizou crítica implícita à posição de Israel nas negociações de paz no Oriente Médio, manifestou apoio às ex-colônias portuguesas na África e reivindicou medidas práticas para a correção dos fatores de desequilíbrio econômico no âmbito internacional. Em seu discurso na XXXV Sessão da AGNU (1980), manteve o enfoque terceiro-mundista, condenou a resistência dos países desenvolvidos contra a implementação da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e conclamou os países da América Latina, da Ásia e da África a reverterem, em esforço comum, os padrões de relacionamento com os países desenvolvidos. Em seu discurso na XXXVI Sessão da AGNU (1981), criticou o recrudescimento da corrida armamentista e os elevados gastos relacionados. Reivindicou a redução de assimetrias na ordem internacional, defendeu os esforços de integração regional, em especial na América Latina, criticou o *apartheid* e a ocupação sul-africana da Namíbia, defendeu o processo de paz no Oriente Médio e também criticar a invasão soviética no Afeganistão.

Em seu discurso na XXXVIII Sessão da AGNU (1983), realizou crítica implícita à intervenção dos EUA na América Central, defendeu a concertação do Grupo de Contadora e repisou o apoio ao direito da Argentina sobre as ilhas Malvinas. Condenou o aumento de violência no Oriente Médio, em particular no Líbano, assim como o *apartheid* e a ocupação sul-africana da Namíbia, além de criticar novamente a corrida armamentista. Exaltou a adesão do Brasil ao Tratado da Antártida e seu apoio ao Plano de Ação das Nações Unidas de Combate à Desertificação, mas lamentou o insucesso das negociações econômicas multilaterais. Em seu último discurso de abertura de sessão da AGNU, em 1984, tratou novamente da condenação do *apartheid* e da ocupação da Namíbia, da questão das ilhas Malvinas e do recrudescimento da corrida armamentista, entre outros temas. Nesse ano, com a aproximação do marco de 40 anos de existência da ONU, refletiu mais longamente sobre a importância da instituição, cujas limitações não implicavam seu abandono, mas, sim, seu aprimoramento.

Além dos discursos próprios, participou diretamente na elaboração do discurso de Figueiredo na abertura da XXXVII Sessão da AGNU (1982), considerado um dos marcos da política externa brasileira do período por seu forte teor terceiro-mundista. Nele, o primeiro de um presidente brasileiro na abertura da AGNU, Figueiredo criticou a ordem econômica internacional, reivindicando o fim das barreiras comerciais impostas pelos países desenvolvidos, a redução dos juros internacionais e a necessidade de novos investimentos nos países em desenvolvimento. Também defendeu a "interdependência solidária entre a América Latina, a África e a Ásia", condenou a interferência estrangeira no Afeganistão e na América Central e reconheceu o direito do povo palestino a um Estado soberano e o da Argentina às ilhas Malvinas.

d) Viagens internacionais durante a chancelaria

Enquanto ministro, Saraiva Guerreiro realizou visita à África Austral (1980), na qual passou por Angola, Tanzânia, Zâmbia, Moçambique e Zimbábue, e ao Senegal (1981), ocasião na qual, junto com sua contraparte senegalesa, dirigiu os trabalhos da III Reunião da Comissão Mista Brasil-Senegal. Em razão da incapacidade de Figueiredo por razão de um infarto, liderou a representação brasileira na Conferência de Cancún (1981), cúpula de diálogo Norte-Sul que reuniu 22 principais países industrializados e em desenvolvimento. Na ocasião, em consonância com outros países do Terceiro Mundo, defendeu a necessidade de priorizar o diálogo sobre cooperação internacional, em vez de debates sobre relações Leste-Oeste. No mesmo ano, participou da 12ª Conferência dos Chanceleres da Bacia do Prata, realizada na Bolívia e na qual compareceram Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Em 1982, fez visita à China e ao Japão. Na China, tratou das relações comerciais sino-brasileiras e de possíveis vendas de armas brasileiras. No Japão, tratou de assuntos comerciais e da possibilidade de celebração de acordo bilateral de cooperação científica e tecnológica. Em 1984, foi um dos articuladores do Grupo de Cartagena (Consenso de Cartagena), que tentou criar um movimento de países da América Latina e do Caribe para estabelecer estratégias de ação comuns nas negociações da dívida externa. Esse movimento não se concretizou, inclusive por desinteresse do governo brasileiro à época, que optou por conduzir, de modo individual e técnico, as negociações de sua dívida externa.

e) A questão do Suriname

Saraiva Guerreiro também é reconhecido por ter sido responsável por dissuadir tensões entre o Suriname e os EUA, no início dos anos 1980. Em 1982, visitou o Suriname e a Guiana. Em 1983, o coronel Bouterse assumiu formalmente o poder no Suriname. Todas as representações diplomáticas estrangeiras abandonaram o país, exceto as de Cuba e do Brasil. A simpatia do novo líder surinamês pelo regime cubano alarmou os EUA, que até chegou a cogitar uma intervenção armada. Cuba buscou atrair o Suriname para sua esfera de influência, por meio da oferta de cooperação técnica e até militar. O Brasil, por sua vez, manteve relações cordiais e pautou-se pelos princípios tradicionais da diplomacia brasileira, em especial a igualdade soberana dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Em comparação com Cuba, o Brasil oferecia menos recursos ao Suriname, mas assegurava maior autonomia ao país vizinho. Saraiva Guerreiro também orientou outros negociadores brasileiros envolvidos na questão sobre como abordar Bouterse e as demais autoridades surinamesas, reforçando o tratamento respeitoso e igualitário.

Ao longo dos meses, as relações entre Suriname e Brasil estreitaram-se. O ministro das Relações do Suriname chegou a ir a Brasília e até perguntou a Saraiva Guerreiro se desejava que

o embaixador de Cuba fosse expulso de seu país. O chanceler brasileiro apenas indicou que o Suriname tinha todo direito de considerá-lo *persona non grata*, mas isso era uma questão interna do país e não cabia ao Brasil interferir no assunto. Embora parte da historiografia atribua ao Brasil o papel de agente dissuador de eventual uso da força pelos EUA contra o regime de Bouterse, Saraiva Guerreiro rechaça essa hipótese. Reconhece, todavia, que o respeito aos princípios da diplomacia brasileira indicou uma alternativa viável à concepção de *nation building* por influência externa preconizada por muitos grupos dentro dos EUA.

f) Período pós-chancelaria

Após deixar o cargo de chanceler, foi embaixador em Roma entre 1985 e 1987 e representou o Brasil na Comissão Jurídica Interamericana a partir de 1987, sendo eleito presidente para o biênio 1994-1995. Após o término de seu mandato, renunciou ao seu assento. Também foi nomeado embaixador extraordinário para assuntos de dívida externa, em 1987, e assumiu o comando de comissão de assessoramento presidencial responsável pela negociação do endividamento internacional brasileiro. Nessa condição, defendeu o retorno do Brasil ao Fundo Monetário Internacional (FMI), após a decretação da moratória em fevereiro de 1987, quando Bresser-Pereira assumiu a Fazenda.

Publicou dois livros: um de memórias, *Lembranças de um empregado do Itamarati* (1992), e um romance, *O falecido e suas quase viúvas* (1996).

XVI. Raymundo de Souza Dantas

Escritor e jornalista, o primeiro embaixador negro, Raymundo de Souza Dantas nasceu em Estância, cidade no interior do Sergipe, em 1923. De família pobre, com pais analfabetos, exerceu diferentes ofícios ao longo de sua adolescência, após precisar abandonar a escola. Atuando como tipógrafo no Jornal de Sergipe, em Aracaju, aprendeu a ler e a escrever por conta própria.

Aos dezoito anos completos, mudou-se para o Rio de Janeiro, onde conseguiu um emprego como vendedor em uma barraca de frutas: rapidamente foi demitido, por não saber fazer contas. Recebendo convite de Joel Silveira, jornalista sergipano, Souza Dantas passou a trabalhar na revista Diretrizes, sediada no Rio de Janeiro e propriedade de Samuel Wainer. Passou, então, a colaborar com diferentes jornais e revistas cariocas, como O Cruzeiro, editada pelos Diários Associados, de Assis Chateaubriand, A Noite, o Diário Carioca, o Jornal do Brasil, O Estado de São Paulo, entre outros. Em 1946, uma publicação do jornal A Manhã, citando autores relevantes e promissores, elencou Souza Dantas ao lado de nomes como a então jovem Clarice Lispector e Antonio Candido. Posteriormente, trabalharia também para a televisão, com destaque para o programa de entrevistas Sem Censura, que promovia debates políticos no contexto da abertura após a ditadura militar. Ademais, trabalhou no Ministério da Educação e Cultura (MEC), ocupando diferentes cargos, culminando em sua cheia dos setores de Imprensa e Divulgação do Ministério. Souza Dantas publicou sete livros ao longo de sua vida, o primeiro deles, Sete Palmos de Terra, foi lançado em 1944, pouco tempo após a conclusão de seu processo tardio de alfabetização. O último deles seria África Difícil, de 1965, em que refletia sobre as dificuldades de seu trabalho como embaixador.

Em 14 de abril de 1961, Raymundo de Souza Dantas entraria para a história da diplomacia brasileira, sendo nomeado embaixador por Jânio Quadros, presidente da República. Nomeado para exercer a chefia da embaixada em Gana[200], Souza Dantas tornou-se o primeiro negro ocupante de cargo de embaixador do Brasil. Apesar de Rubem Braga, escritor, e Cícero Dias, pintor, terem sido nomeados, respectivamente, para o Marrocos e a Tunísia na mesma leva, a nomeação de Souza Dantas sofreu críticas e imediata resistência, tanto pela oposição quanto pelos apoiadores do presidente, revelando o indistinto racismo que era mascarado pelo mito lusotropicalista da democracia racial de Gilberto Freyre, que tanto ganhara força na década anterior. A intolerância e o racismo eram gritantes: não era um diplomata de carreira, teve origem pobre, foi analfabeto até os dezoito anos e, finalmente, era negro.

Seu trabalho na embaixada foi praticamente ignorado pelo Itamaraty. Em Gana, queixava-se ao Ministério das Relações Exteriores da longa demora das respostas a seus telegramas, que chegava a mais de cinco meses[201]. O embaixador, em suas reflexões, avaliou posteriormente a missão como um desastre. Chegou a Acra somente após a renúncia de Jânio Quadros, o que o deixou sem apoio político e ainda mais desamparado pelo ministério. Forte exemplo da rejeição interna foi situação com Sérgio Corrêa do Lago, que havia sido enviado para abrir a embaixada no

[200] A primeira embaixada subsaariana foi aberta no país por diferentes motivos: Gana fora a primeira nação do oeste africano a obter a independência; e o panafricanismo de Kwame Nkrumah fazia parecer dele um líder natural do continente. Gana parecia, então, guiar o caminho para a África, tendo sido escolhida, portanto, por Jânio para iniciar a presença diplomática brasileira no continente.

[201] Jânio publicou decreto ordenando que o Instituto Brasileiro do Café (IBC) enviasse sacos de café para as embaixadas brasileiras, com o objetivo de promover o principal produto de importação do país. Seis meses depois de a embaixada em Gana ter sido notificada, nenhum carregamento ainda tinha chegado. Souza Dantas mandou um telegrama para o Itamaraty consultando o paradeiro do carregamento e, apenas cinco meses mais tarde, recebeu a resposta.

local, mas, ao saber da nomeação de Souza Dantas, recusou-se a sair da residência da embaixada, levando o embaixador nomeado a passar meses vivendo em hotéis.

Dantas refletia constantemente sobre o significado de ser negro e brasileiro na África, admitindo certo sentimento de alienação, como refletiu: “Chego à conclusão de que, por motivos vários, todos relevantes, eu não poderia sentir-me em casa. Nem mesmo por ser negro, considerado descendente de africano. O meu mundo é outro, como também a minha civilização (...)”. Exprimia as diferenças entre ser negro e ser africano, além de ter sua posição de representante criticada no Brasil.

Ademais, boa parte de suas memórias é dedicada às reflexões sobre a questão da suposta democracia racial brasileira. Sendo representante do país, estava encarregado de apresentar as relações raciais sob um prisma positivo, contudo, seu papel público contrastava com a discriminação que sofria dentro do próprio Itamaraty. Souza Dantas entendia a contradição de que, embora os brasileiros brancos celebrassem a africanidade e a negritude como características nacionais, não reconheciam brasileiros negros como seus pares.

Souza Dantas regressou ao Brasil em 1963, frustrado pelas limitações das relações brasileiras com Gana. Depois de sua partida, as relações ficaram ainda mais estagnadas, já que haviam sido uma prioridade nem durante a Política Externa Independente – quer de Quadros, quer de João Goulart –, o que pioraria após o golpe militar de 1964. Nkrumah seria deposto em 1966, o que diminuiria ainda mais a exposição internacional de Gana, derrubando qualquer possibilidade de reversão do quadro a curto prazo e ficando o Brasil sem representante no país até 1968.

Em 1966, Raymundo de Souza Dantas integrou a representação brasileira no I Festival de Artes Negras, em Dacar, Senegal, e, em 1967, participou do II Congresso das Comunidades Negras de Cultura Portuguesa, realizado em Moçambique. O escritor foi condecorado com a Medalha do Pacificador (Brasil), a Oficial da Ordem Nacional do Senegal, a Medalha Sílvio Romero (Brasil), e a Medalha Santos Dumont (Brasil). Faleceu em 8 de março de 2022, no Rio de Janeiro, aos 79 anos.

XVII. Samuel Pinheiro Guimarães Neto

a) Vida

Samuel Pinheiro Guimarães Neto nasceu no Rio de Janeiro em 1939. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), obteve um mestrado em Economia pela Universidade de Boston (1969).

Entre 1977 e 1979, foi professor visitante da Universidade de Brasília (UnB). Atuou como professor do curso de mestrado em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) entre 1997 e 2002. De 2008 a 2016, foi professor de Política Internacional e Política Externa do Instituto Rio Branco (IRBr). Também lecionou Política Externa Brasileira na UFRJ, entre 2011 e 2012).

b) Carreira de diplomata

Ingressou na carreira de diplomata em 1963 e, no ano seguinte, tornou-se diretor da Assessoria de Cooperação Internacional da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cargo que exerceu até 1967, quando foi exonerado pelo regime militar por resistir à interferência da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) no governo. Entre 1966 e 1967, atuou como assistente do chefe da Divisão de Política Comercial. Em seguida, ainda durante o regime militar, exerceu distintos cargos, entre eles chefe do Serviço Técnico de Análise e Planejamento do Ministério das Relações Exteriores (1967-1968) e cônsul do Brasil em Boston (1968-1972). Entre 1971 e 1974, licenciou-se do ministério para ingressar na empresa Serete S.A, Engenharia, na qualidade de economista. De volta ao Itamaraty, foi assistente do chefe da Divisão do Pessoal (1974-1975) e, em seguida, vice-presidente da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme, 1979-1982), na gestão Celso Amorim. Em 1982, foi exonerado desta última durante a crise gerada pelo filme *Pra Frente, Brasil*, contendo críticas à tortura de presos políticos no País. Em 1982, seguiu para a missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, onde atuou como conselheiro até 1985.

Na Nova República, de volta ao Brasil, chefiou a Divisão Econômica para a América Latina (1985-1988) e, posteriormente, atuou como chefe do Departamento Econômico do Itamaraty (1989-1990). Durante o governo de Fernando Collor de Mello, em oposição à abertura acelerada da economia brasileira, afastou-se de Brasília, passando a exercer o cargo de ministro-conselheiro da embaixada do Brasil em Paris entre 1990 e 1994. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), atuou como diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty de 1995 a 2001, ano em que foi exonerado por suas declarações críticas à entrada do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)[202].

Com a ascensão de Lula à Presidência do Brasil, reeditando sua parceria com Amorim, foi conduzido ao cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, no qual permaneceu

[202] Pinheiro Guimarães publicou um texto chamado “A ALCA é o fim do MERCOSUL”, apresentando uma posição distinta da do Itamaraty em relação à criação da ALCA. Para o diplomata, a ALCA colocava o Brasil e os demais países da América Latina em posição de subserviência com relação aos EUA. Com base numa circular baixada pelo então ministro Celso Lafer, que proibia manifestações sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior (uma “lei da mordaça”), o ministro de Estado exonerou Pinheiro Guimarães do cargo de diretor do IPRI.

de janeiro de 2003 até outubro de 2009, quando se aposentou compulsoriamente aos 70 anos. Foi o diplomata que mais tempo ficou no cargo em tempos modernos.

Durante sua gestão, foi criada a Subsecretaria-Geral da América do Sul, deixando clara a prioridade regional dada pela nova política externa. Destaca-se que nesse período à frente do Itamaraty, buscou modernizar, atualizar e fortalecer a casa em seus meios e métodos de trabalho e valorizar a carreira, por meio de aumentos salariais, além de atuar em prol da diversificação nas carreiras do serviço exterior brasileiro.

Duas das reformas que promoveu foram a exclusão de provas orais e questões de Cultura Geral do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD) em 2005 e a adoção do atual formato de seleção, baseado em provas objetivas e discursivas. Ademais, defendeu a ampliação das vagas para o IRBr e o incremento dos recursos para o ministério. Quanto ao primeiro, destaca-se a abertura de 400 vagas adicionais nos certames entre 2006 e 2010. Também foi em sua gestão que ocorreu a redução da idade mínima para o ingresso na carreira de diplomata, que passou a ser 18 anos. Dentro da carreira, o PROFA-I foi substituído pelo Curso de Formação de Diplomatas (CFD) do IRBr, e foi reconhecido o Mestrado em Diplomacia, descontinuado no início da década seguinte. Pinheiro Guimarães patrocinou também a aprovação do passaporte diplomático para cônjuges do mesmo sexo de servidores que trabalham nas representações brasileiras no exterior.

Ao deixar a Secretaria-Geral, tornou-se ministro-chefe de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2009-2010). Já no governo Rousseff, atuou como alto representante-geral do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, 2011-2012). Neste último cargo, oriundo da institucionalização crescente do MERCOSUL, teve como funções representar o bloco nas suas relações internacionais; fazer articulações políticas; formular propostas e coordenar a implementação das metas previstas no Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL[203]. Em 2012, renunciou por considerar que faltava interesse político dos Estados Partes na implementação de projetos de integração regional.

Samuel Pinheiro Guimarães Neto destacou-se por sua defesa da integração regional, principalmente o MERCOSUL[204], e da aproximação com a Argentina, vista como um parceiro estratégico. Ademais, também é reconhecido como um dos principais formuladores e executores da "política externa altiva e ativa"[205] durante os primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT). De forma sintética, é possível afirmar que Pinheiro Guimarães defendia um Brasil capaz de influenciar a ordem global e de lutar por um sistema internacional mais justo, refletindo sua compreensão dos desafios econômicos e sociais do País e a necessidade de fortalecer a sociedade

[203] O Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL foi aprovado em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2010 a partir da Decisão Nº 64/10, do Conselho do Mercado Comum (CMC). A ideia era promover a conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, compilando um conjunto de direitos e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do bloco.

[204] Guimarães defendia um MERCOSUL cada vez mais participativo e democrático, que refletisse os anseios das populações dos países que compõem o bloco. Para ele, era essencial desenvolver uma identidade dos cidadãos com o MERCOSUL, o que ocorreria por meio da construção de instituições comunas, parcerias culturais e educacionais e políticas sociais articuladas.

[205] A "política externa altiva e ativa" foi promovida por Celso Amorim durante seu período como ministro das Relações Exteriores do Brasil, especialmente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Essa política se caracterizou por uma série de estratégias e ações que buscavam aumentar a presença e a influência do Brasil no cenário internacional. Buscava-se, entre outros objetivos, posicionar o Brasil como um ator global com voz ativa em questões globais, especialmente entre os países em desenvolvimento; promover a aproximação com outros países do Sul Global; expandir a integração sul-americana; auxiliar as empresas nacionais na sua expansão para mercados internacionais; além de intensificar a atuação do Brasil em instâncias multilaterais.

civil para ampliar a representatividade dos setores menos privilegiados e historicamente marginalizados.

c) Obras

Samuel Pinheiro Guimarães Neto publicou, entre muitas obras, os livros *Quinhentos Anos de Periferia* (1999), que analisa a situação do Brasil no mundo, e *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (2006), pelo qual recebeu o Troféu Juca Pato de Intelectual do Ano, além de ter organizado a coletânea de obras sob o subtítulo *Visões Brasileiras* (entre 2000 e 2003).

Em *Quinhentos Anos de Periferia* (1999), Pinheiro Guimarães analisa a condição periférica do Brasil na ordem internacional do pós-Guerra Fria, de hegemonia dos Estados Unidos (EUA). Ele propõe uma interpretação pragmática das relações internacionais, identificando um sistema internacional hierarquizado, marcado pela fragilidade política e econômica dos chamados "Grandes Estados Periféricos"[206] e sua vinculação com a "Estrutura Hegemônica de Poder". Pinheiro Guimarães destaca a unipolaridade dos EUA e o papel das organizações internacionais na perpetuação dessa ordem internacional. O autor defende, nesse contexto de hegemonia política e econômica norte-americana, o fortalecimento e a expansão do MERCOSUL para evitar sua fragilização diante da ALCA[207] e a relevância das relações do Brasil com América do Sul, Ásia e África. O multilateralismo Sul-Sul, políticas exteriores autônomas, e o desenvolvimento de capacidades de negociação surgem como uma espécie de solução para que os países periféricos evitem a dependência do centro, de forma a superar essa própria condição periférica.

Na obra *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (2006), Pinheiro Guimarães disserta sobre os desafios contemporâneos do desenvolvimento nacional do Brasil, em termos econômicos, sociais e políticos, adiante da globalização. Pinheiro Guimarães observa uma transição na política externa (a partir de 2003), voltada para o multilateralismo e os avanços na integração da América do Sul, defendendo vias institucionais e democráticas para reduzir assimetrias socioeconômicas e superar a dependência internacional do País. Para ele, o Brasil possui condições geográficas, territoriais, naturais e minerais para abandonar a condição de Estado periférico, de forma a se tornar uma potência mundial. O autor, apesar de destacar a necessidade de refletir sobre alternativas ao neoliberalismo periférico, não adota uma postura antiamericana, mas argumenta a favor de uma relação consciente com os EUA. Opõe-se, portanto, à dependência e à subalternidade do Brasil no cenário global, especialmente considerando o momento favorável da economia brasileira[208]. O autor sugere que o Brasil, sem desvalorizar fóruns multilaterais, explore opções bilaterais com a Argentina e o MERCOSUL, visando uma inserção mais altiva no cenário internacional.

Na mesma obra, identifica quatro desafios a serem enfrentados para que o País se desenvolva, alcançando uma posição competitiva internacional. São eles: a redução das disparidades sociais, a superação de dependências e vulnerabilidades externas; o uso do potencial do País; e o fortalecimento da democracia nos níveis regional e nacional. O autor destaca que enfrentar esses desafios é essencial para que o Brasil se posicione adequadamente em um mundo

---

[206] Tais Estados possuiriam características específicas, como grande população, território potencialmente explorável, níveis de desenvolvimento econômico variados e desigualdades internas. Entre os exemplos citados estão China, Índia e Angola em 1999.

[207] Para Samuel Guimarães Neto, a ALCA apresenta-se como uma estratégia norte-americana com objetivos políticos e militares, com potencial de perpetuar a ordem internacional baseada na hegemonia norte-americana.

[208] Um ponto a considerar é que o livro foi escrito em 2006, momento em que o País se beneficiava com o "*boom* das *commodities*".

que caminha rumo à multipolaridade, por meio da revisão das bases paradigmáticas e das práticas do desenvolvimento adotadas pelo País até então. Guimarães enfatiza o interesse nacional como prioridade – sem uma abordagem ideológica que privilegie setores específicos da sociedade. Defende, nesse sentido, a convergência da sociedade para um projeto nacional democrático e justo, respeitando as múltiplas demandas e expectativas dos diversos grupos de interesse presentes na sociedade. Propõe, portanto, uma reflexão sobre alternativas ao desenvolvimento que construa um futuro concreto e sustentável para o Brasil, considerando uma perspectiva em que o Estado democratizado desempenhe um papel mais proeminente, indo contra a ortodoxia mercantilista, isto é, um papel de promotor de um desenvolvimento socialmente mais equitativo, em uma abordagem responsável e prudente.

Editou, juntamente com Carlos Henrique, uma série de sete publicações independentes, sob o subtítulo *Visões Brasileiras* (entre 2000 e 2003), que reúne trabalhos abordando aspectos da política externa de países como a Argentina e a Alemanha.

2.3. Política externa como política pública

I. Política externa como política pública no Brasil

A redemocratização do Brasil, completada no final da década de 1980, bem como a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de "Constituição Cidadã", marcaram uma transição significativa na história política do País, com desdobramentos sobre a política externa brasileira. Ao mesmo tempo, diversos temas tradicionalmente afeitos ao âmbito doméstico dos Estados passaram a ser tratados internacionalmente com maior intensidade, de maneira bilateral ou multilateral, como meio ambiente, direitos humanos, questões de gênero e raça, políticas de combate à fome, educação e saúde. Nesse sentido, a "Década das Conferências" contribuiu para ampliar a agenda internacional debatida pelos Estados. Como consequência, o Itamaraty deixou de ser o único *lócus* de formulação e execução da política externa brasileira, abrindo-se não apenas para a interlocução com outros atores, mas também com a própria sociedade brasileira. Cada vez mais, a política externa passa ser vista como uma política pública, ainda que com particularidades[209].

Política pública pode ser entendida como "o curso intencional da ação ou omissão realizada por um agente ou um conjunto de agentes para lidar com um problema ou uma questão de preocupação" ou "o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, pela delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos". Ao menos desde a redemocratização, há uma superação progressiva no Brasil do entendimento de que apenas as políticas domésticas seriam políticas públicas.

A política externa, de fato, resulta em entregas concretas aos cidadãos brasileiros. Essas entregas cobrem uma ampla gama de assuntos, como a área consular (vistos e documentos, repatriação, visitas a presos, auxílio em casos de hospitalizações, falecimentos, distúrbios psiquiátricos, disputa de guarda de menores, tráfico de pessoas, desaparecimentos, subtração internacional, inadmissões e impedimentos à entrada, crises humanitárias, desastres naturais, conflitos sociais e políticos, epidemias, planos de evacuação de brasileiros no exterior, realização de consulados itinerantes), a promoção comercial, a negociação de acordos comerciais ou outros acordos de natureza econômica que poderão beneficiar produtores e consumidores brasileiros, a negociação de acordos que contribuem para a ampliação de direitos e benefícios diretos dos cidadãos brasileiros (acordos de previdência, de vistos), desenvolvimento de iniciativas de cooperação técnica, científica, educacional, entre outros, ou a manutenção de relações internacionais pacíficas.

Para seguir apto a implementar a política externa como política pública, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passa por constante transformação organizacional, por meio, por exemplo, da modernização de processos e da renovação e da diversificação dos quadros do Itamaraty. Desde a digitalização de serviços públicos oferecidos pelo MRE e a maior informatização de processos até a política de ação afirmativa e as quotas para a entrada na carreira diplomática: são todos elementos que visam a adequar o Itamaraty às novas realidades. Mais detalhes sobre a estrutura institucional do MRE serão tratados em tópico específico deste capítulo.

---

[209] Pode-se falar, como afirmam Marta Fernández e Jéser Abílio, que a política externa passa por movimentos transversais e transescalares. Segundo os autores, transversalização é a ideia de que a política externa, como uma política pública, se insere em dinâmicas horizontais com outros temas para a formulação da sua agenda, conforme se articula com outros atores domésticos, sejam eles governamentais ou não. Já a transescalaridade consiste no entendimento de que a decisão da política externa atravessa, verticalmente, as escalas nacional, regional e global.

A política externa também é veículo de promoção de valores nacionais. Os princípios das relações internacionais previstos no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 não apenas devem ser cumpridos pelo MRE, mas também são promovidos pelo Itamaraty na atuação de seus agentes. Ademais, outros princípios e valores da sociedade brasileira, como a democracia, os direitos humanos e a liberdade, são promovidos pelo Itamaraty.

Outro elemento fundamental da discussão sobre a política externa como uma política pública é se seria atributo de Estado ou de governo. Embora seja tradicionalmente considerada como uma política de Estado, tanto na literatura quanto durante a recente chancelaria de Ernesto Araújo, foi-se consolidando o entendimento de que se deve superar a interpretação tradicional de que a política externa não pode ser, também, política de governo, tendo em conta que, como qualquer outra política pública, é executada pela administração pública, com base nas prioridades e diretrizes do grupo político que está no poder.

Milani argumenta que “a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo”. Dawisson Belém Lopes recorda a perspectiva de Celso Amorim sobre esse debate: “Em poucas palavras: política externa é política de Estado ou de governo? As duas coisas, afirma categoricamente Amorim. As premissas constitucionais da PEB seriam o ponto de partida para uma formulação de política pública que variará conforme mudam as interpretações e as contingências do exercício de governo. O ponto de chegada – ou seja, a forma específica assumida pela PEB – dependerá, em última análise, do tipo de mandato que a população concedeu ao governante, das motivações predominantes na sociedade. A pista sobre como isso se deva processar, em termos práticos, é dada por Amorim na sequência do referido discurso. *In verbis*: ‘A política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade. Todos nos lembramos da frase de [Theodore] Roosevelt: ‘os EUA não têm amigos, têm interesses’. E isso é citado como defesa do interesse nacional. (...) Mas há algo que merece reflexão: eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das Relações Exteriores pode deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma certa busca da solidariedade? Eu acho que não. (...) A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder ao interesse setorial de determinada parte da indústria ou da agricultura, ou de uma empresa brasileira. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo.’”

II. "Insulamento burocrático" do Itamaraty

Segundo Edson de Oliveira Nunes, o insulamento burocrático pode ser definido como "o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel". A percepção de que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) constitui órgão burocrático insulado do restante do governo e da sociedade é um mito construído historicamente, que permanece no imaginário da comunidade ligada às Relações Internacionais. O insulamento consiste em um mito fundador, como sugere Lima, ou tese, como propõe Farias & Júnior, baseado na ideia de que os serviços exteriores realizados pelo Estado, ao operarem na defesa do território e dos "interesses nacionais", estariam imunes às ingerências e mudanças de agenda governamental e das demandas da sociedade civil, pois o processo burocrático da política externa se encontraria, historicamente, concentrado e dispondo de grande autonomia no MRE.

Entre os elementos que poderiam caracterizar o eventual insulamento burocrático (o "encastelamento em torre de marfim") do Itamaraty estão as características específicas do serviço exterior brasileiro, conformado com base em carreiras próprias e com formação específica (embora não demande formação universitária específica), tendo como etapa inicial concurso público que demanda conjunto robusto de conhecimentos e competências. Embora não pareça ser necessário conhecer de maneira precisa as diferentes reformas por que passou o serviço exterior até ganhar a configuração atual, é importante notar a existência de um processo de burocratização do MRE, que ajudaria a superar progressivamente, mas ainda não de forma definitiva, o "elitismo", a "aristocratização", o "compadrio", "a dependência da hereditariedade e do parentesco" e o "patrimonialismo". Como destaca Zairo Cheibub, a racionalização e a burocratização constituem os traços mais característicos da evolução histórica desta instituição desde 1930. Entre aspectos de racionalização e de burocratização que poderiam ser apontados estão o recrutamento por concurso público, a maior abertura do Itamaraty à diversidade de sexo biológico, étnica, regional e social e a transformação da carreira diplomática numa carreira mais meritória. Em paralelo, no entanto, o ministério mantém-se majoritariamente conformado por funcionários públicos de carreiras específicas para o serviço exterior (baixo número de funções comissionadas e de embaixadores que não são de carreira). O "exclusivismo" às carreiras do serviço exterior na ocupação da maioria dos cargos na estrutura do MRE contribui para garantir continuidade burocrática e "blindar" a instituição contra determinadas formas de ingerência externa de natureza política e econômica ("partidarização", "ideologização", etc.).

A ausência ou a debilidade de mecanismos de maior contato direto com o conjunto de cidadãos também poderia caracterizar o eventual insulamento burocrático do Itamaraty. Há demandas, em especial nos meios acadêmicos e empresariais, pela constituição de um Conselho de Política Externa, democrático e aberto, ainda que com caráter consultivo. Apesar da ausência de uma instância desse tipo, o Itamaraty tem canais para contato com a sociedade civil, por meio, por exemplo, da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), das redes sociais, dos setores consulares e de promoção comercial, da Ouvidoria do Serviço Exterior, da Ouvidoria Consular, do provimento de respostas às consultas pela Lei de Acesso à Informação, da realização de palestras e eventos públicos e da participação em audiências públicas ou da participação em colegiados que contam com representantes de atores não governamentais. Ademais, há constante interlocução com o setor privado, por meio, por

exemplo, do acesso à rede de mais de uma centena de Setores de Promoção Comercial (SECOM) mundo afora, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e da participação em feiras e eventos de promoção comercial. Mais detalhes sobre a promoção comercial e o trabalho da ApexBrasil são tratados no capítulo 7.

Como decorrência dos elementos de "insulamento", é possível apontar a existência de um "espírito de corpo" próprio do Itamaraty, assentado sobre tradição e prestígio e consolidado por meio da formação específica, com destaque para o processo de socialização no Instituto Rio Branco (IRBr), e de ritos próprios, muitas vezes não escritos, o que redunda também na tendência de reprodução de práticas e processos e em baixa permeabilidade à mudança. Algumas práticas e processos, também relacionados, frequentemente, com o caráter confidencial de algumas informações intercambiadas e de negociações em curso, acabariam por reforçar o "insulamento", por meio de uma "autoimagem" de "ilha de excelência".

III. Abertura do processo de formulação e de execução da política externa brasileira a novos atores

a) Características gerais

A maior compreensão da política externa como política pública perpassa a percepção de que a formulação e a execução da política externa deixam de estar concentradas exclusivamente no Ministério das Relações Exteriores (MRE), passando a ser um “lugar de ação política” cada vez mais democratizado, e de que as políticas interna e externa compõem um *continuum* de processo decisório.

Podem ser apontados alguns motivos que justificam a pressão por maior abertura da política externa brasileira. Autores mencionam, por exemplo, a obsolescência do modelo de substituição de importações, que leva ao aprofundamento das relações internacionais do país; a expansão e consolidação das Relações Internacionais enquanto campo do conhecimento no Brasil; a atuação mais ativa de stakeholders domésticos na arena externa; e pressões internas do Executivo Federal, no plano político-partidário e aquelas oriundas das segmentações do próprio Itamaraty. Para Lima, a abertura do processo decisório em política externa está relacionada aos impactos distributivos internos de determinada ação externa, especialmente quando há resultados assimétricos para os diversos setores da sociedade, o que atribui aos processos de liberalização política e abertura econômica.

b) Outros atores na formulação e na execução da política externa brasileira

A política externa não é competência exclusiva do Itamaraty, no que se refere ao processo tanto de formulação quanto de execução. Afinal, o MRE é, como qualquer outro ministério, órgão acessório da Presidência da República. Conforme a Lei 14.600/2023, ao MRE, competem, entre outras áreas, a assistência direta e imediata ao presidente nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais; a política internacional; as relações diplomáticas e os serviços consulares; a coordenação da participação do governo brasileiro em negociações políticas, comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes; a representação do Estado em cortes internacionais e órgãos correlatos e, em articulação com a Advocacia-Geral da União, coordenação da defesa do Estado em litígios e contenciosos internacionais, ouvidos os demais órgãos que possam ter competência sobre a matéria; os programas de cooperação internacional; a coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, inclusive a negociação de tratados, de convenções, de memorandos de entendimento e de demais atos internacionais; a promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País, em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior; e o apoio à formulação e à execução da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Ademais, o MRE integra o Conselho de Defesa Nacional.

A própria Presidência da República mantém estrutura própria para a formulação e a execução da política externa e realiza diplomacia presidencial. A Assessoria Especial do Presidente da República assiste direta e indiretamente o presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente em temas estratégicos relativos à política externa e à soberania nacional, por meio, por exemplo, da elaboração de estudos e realização contatos determinados pelo

PR em assuntos que subsidiem a estratégia e a coordenação de ações com entidades e personalidades estrangeiras e com outros interlocutores na área internacional, bem como da elaboração de material de informação e de apoio para encontros e audiências do PR com autoridades e personalidades estrangeiras, em articulação com o Gabinete Pessoal do Presidente da República, e da participação no planejamento, na preparação e na execução dos encontros internacionais do PR, no País e no exterior, em articulação com os demais órgãos competentes. Compete à União, não apenas ao Executivo, "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais", de modo que não se pode esquecer da diplomacia parlamentar (por meio de grupos parlamentares mistos com representantes de outros países, da participação na União Interparlamentar ou em órgãos parlamentares de organizações internacionais), assim como a participação dos outros Poderes em atos relacionados à política exterior (existência de comissões dedicadas a relações exteriores – e defesa nacional – nas duas Casas do Parlamento, sabatinas de embaixadores, aprovação de tratados com compromissos gravosos, audiências públicas, controle de legalidade de atos internacionais). Recorda-se a diplomacia das demais esferas da Federação (paradiplomacia), dentro das limitações legais existentes. Para ambos os casos (Congresso Nacional e outras esferas da Federação), o MRE possui Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos (AFEPA), assim como, para lidar diretamente com governos e cidadãos em nível local, possui nove Escritórios Regionais (com o recente fechamento do escritório em Santa Catarina e abertura no Mato Grosso do Sul), os quais são coordenados por aquela Assessoria.

Ministérios, autarquias federais e outros órgãos, inclusive dos demais Poderes, possuem assessorias internacionais. Compete ao Itamaraty a coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, incluindo a coordenação das atividades de cooperação técnica e humanitária internacional por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, para mais informações a respeito da ABC e da cooperação internacional brasileira, ver capítulo 8). Algumas decisões com impactos em política exterior são tomadas por colegiados, que contam com a participação ou a coordenação do MRE. Salientam-se, ainda, as adidâncias de diversos órgãos federais, como Ministério da Defesa, Receita Federal, Polícia Federal, Ministério da Agricultura e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em representações brasileiras no exterior.

A diversificação de temas e atores que mencionamos, ocasionada pelo processo de redemocratização e pela ampliação da agenda internacional, faz com que a política externa, nessa nova configuração, conviva com "hierarquias, assimetrias e competências distintas", nas palavras de Milani & Pinheiro, que se materializam no contexto doméstico por meio de diversos modelos de interação política comuns a outras políticas públicas, como influência, participação, cooperação, conflito e resistência. Consequentemente, as escolhas sobre os interesses importantes da política externa brasileira se tornam profundamente politizadas, o que é particular da democracia, uma vez que há a sua abertura para o debate político.

c) Medidas de abertura

A redemocratização do país desencadeou pressões por maior abertura e transparência em relação ao processo de tomada de decisão em política externa. Nesse sentido, podem ser elencadas medidas tomadas desde a década de 1990, como a permissão de acesso ao arquivo público do ministério como primeiro movimento de adequação do MRE aos compromissos de transparência expressos na Constituição, o que contribuiu para a elaboração de análises por parte dos

pesquisadores. Em 1993, foram promovidos Ciclos de Seminários, ocasião na qual participavam das discussões acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas e que tratavam dos novos rumos da política externa e da necessidade de sua democratização. Os debates resultaram na publicação, pelo IPRI, do livro *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*.

O momento também é marcado pela formalização de outros canais de interlocução com a sociedade, especialmente a partir de temas econômicos e de promoção comercial como no caso da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA (SENALCA), criada em 1996, e da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações MERCOSUL-União Europeia (SENEUROPA), criada em 2000, com o objetivo de coordenar as posições nacionais para os temas.

Segundo Camila Oliveira Santana, na questão ambiental estão as principais iniciativas de aproximação do MRE com outras instâncias da burocracia governamental e, mais recentemente, com a sociedade civil. A razão para a relevância da temática para a política externa seria o próprio momento do surgimento da problemática, que ganhou força no contexto nacional a partir dos debates multilaterais. Para a Rio-92, foi criada a Comissão Interministerial de Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), chefiada pela então também recém-criada Divisão do Meio Ambiente (DEMA) do MRE. A experiência se repetiu 20 anos após, com a Rio+20. Também no âmbito da Rio+20, o Itamaraty promoveu os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, apoiado pelas Nações Unidas. Dois anos após a Rio+20, o MRE promoveu, pela primeira vez, consultas à sociedade, denominadas Consulta Clima, tendo como tema a Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC, na sigla em inglês) do Brasil ao então novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), o Acordo de Paris. Cabe ressaltar que é a própria redação do Acordo que, a partir da inovação institucional do modelo bottom-up, mobiliza as estruturas domésticas, governamentais e não governamentais em torno do que é possível atingir em termos de redução de emissões.

Na década de 2000, a ascensão de um partido progressista e ligado aos movimentos sociais ao poder daria novo impulso à agenda de abertura. Houve alterações no concurso público para ingresso na carreira diplomática, com ampliação significativa de profissionais no quadro. Além disso, fruto da visibilidade internacional do Brasil e da significativa importância da política externa para o período, o chanceler Celso Amorim também passou a marcar presença nos variados meios de comunicação, contribuindo para a emergência da opinião pública para os temas de política externa. Foram criados, ainda, meios para interlocução com prefeitos, líderes de movimentos sociais, acadêmicos e outros diplomatas da América do Sul. A FUNAG, igualmente, promoveu grande interlocução, sobretudo com a academia de Relações Internacionais, com a publicação de títulos, promoção de cursos e eventos, criação de bibliotecas e distribuição de livros. Finalmente, em 2009, foi criado o canal oficial do MRE no YouTube. Atualmente, o canal do MRE no Youtube conta com 42,2 mil inscritos, 1,6 mil vídeos publicados e quase 3,6 milhões de visualizações.

Mesmo no âmbito do MERCOSUL, o Brasil buscou incentivar a participação de setores da população. Em 2008, foi criado o Programa MERCOSUL Social Participativo (PMSP), por decreto presidencial, e coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência (SGPR), que constituiu um espaço institucionalizado para o debate participativo, com diversidade e representatividade de participantes. O PMSP contava com um Conselho e reuniões periódicas, nas quais representantes da sociedade civil participaram e encaminharam propostas para as Cúpulas Presidenciais do MERCOSUL. Outro exemplo de participação da sociedade civil no âmbito do MERCOSUL foi a Rede Especializada de Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004.

No campo dos direitos humanos, houve um diálogo e uma coordenação de diferentes atores não governamentais domésticos com o Itamaraty, a Presidência, o Ministério da Justiça, o Congresso e diferentes secretarias especiais, de modo que novos arranjos institucionais mais abertos foram construídos para permitir e ampliar as discussões sobre direitos humanos na política externa. Um exemplo disso foi a criação, em 2005, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), que buscou discutir posições internacionais, ao passo que conduzia "o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira", nas palavras de Milani, mediante uma coalizão de entidades da sociedade civil e do governo. A respeito da questão racial, o processo decisório da política externa brasileira contou com a participação e a influência do Movimento Negro como ator importante, cujo diálogo com o Itamaraty e o Executivo contribuiu para o aumento da temática em questões internacionais, em diversos ministérios.

Na década seguinte, o processo de abertura continuaria, a despeito de alguns retrocessos observados. Em 2014, o MRE realizou os Diálogos sobre Política Externa, uma série de encontros que envolviam "além de entidades públicas, representantes da academia, da imprensa, dos movimentos sociais, de organizações não governamentais, dos sindicatos e do empresariado" e que tinham como um dos objetivos subsidiar a elaboração de um Livro Branco de Política Externa, que não chegou a ser publicado. No mesmo período, a definição da posição brasileira relativa à Agenda 2030, referente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também decorreu de amplo debate interministerial e com participação da sociedade civil.

Além disso, o MRE cumpriria integralmente a Lei de Acesso à Informação, recebendo, até maio de 2023, 10.175 pedidos recebidos, e ocupa 29ª posição dentre os 319 órgãos que responderam aos requerimentos de acesso à informação. Desses pedidos, 58,32% tiveram acesso cedido, 7,95% acesso parcialmente cedido, enquanto 18,08% tiveram acesso negado.

Sobre as estruturas deliberativas colegiadas internas ao MRE, as normativas que versam sobre a organização administrativa nos anos de 2016, 2019 e 2022 preveem o "Conselho de Política Externa", que tinha dentre os objetivos assegurar a unidade interna do MRE e aconselhar as autoridades políticas envolvidas pela formulação e execução da política externa. O Conselho, entretanto, foi extinto em 2023.

Conforme Camila Oliveira Santana, recentemente, a fim de fomentar a transparência e o controle social e, assim, a participação cidadã nas atividades do MRE, observa-se a implementação do Plano de Dados Abertos (PDA) do MRE, a partir da criação da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Desde a sua criação, foram dois Planos publicados, para os biênios 2016-2017 e 2021-2023. De acordo com o último documento, o escopo do PDA foi ampliado, a partir do decreto que institui a estratégia de Governo Digital, "com o objetivo de aumentar a pontuação do Brasil nos critérios de quantidade (disponibilidade) e qualidade (acessibilidade) das bases de dados do índice organizado pela OCDE, até 2022". Para o último PDA, o MRE elaborou sua primeira consulta pública.

Em 2022, o MRE realizou sua segunda consulta pública, tendo como tema a formulação do Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2023-2027). A consulta foi organizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que formulou questionário sobre cinco eixos temáticos, a saber: 1) transformação econômica; 2) inclusão social; 3) meio ambiente e mudança do clima; 4) governança e capacidade institucional e 5) Prevenção de conflitos e a relação entre ações humanitárias, ações de desenvolvimento e esforços de consolidação da paz.

Em 2023, na Cúpula da Amazônia, organizada em Belém, com a participação dos líderes dos países amazônicos, a sociedade civil teve atuação destacada, tendo subsidiado as discussões

de alto-nível. Cerca de 400 eventos foram auto-organizados, estruturados espontaneamente pela participação popular. Em preparação para a Cúpula da Amazônia, o governo brasileiro havia realizado evento denominado de "Diálogos Amazônicos", que reuniu quase 30 mil pessoas, entre brasileiros e estrangeiros, e produziu relatórios que foram entregues aos chefes de governo e de estado presentes na Cúpula da Amazônia. Na COP28, realizada em Dubai (EAU) em 2023, a presença da sociedade civil também foi ressaltada pelo governo brasileiro. Em evento organizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, o presidente Lula reuniu-se com representantes da sociedade civil que participavam da conferência. Segundo nota do governo brasileiro, "por determinação do presidente Lula, os movimentos sociais e sociedade civil organizada têm sido ouvidos para a elaboração das políticas públicas nacionais e se mantém da mesma forma na agenda internacional".

Em maio de 2024, foi realizada reunião com a sociedade civil sobre negociações internacionais em mudança do clima. Tratou-se de evento preparatório às reuniões dos órgãos subsidiários da CQNUMC (SB60), que serão realizadas em Bonn.

d) Ponderações

O movimento de abertura da política externa brasileira a outros atores e à sociedade é feito de avanços e recuos. A despeito do grande avanço observado nos anos 1990 e 2000, no período que compreende a última década, poucas iniciativas significativas foram adotadas, em sentido de aprofundar a participação da sociedade no MRE, o que colabora com o engessamento do processo decisório em política externa, principalmente quando comparado a outros ministérios, que dispõem de canais institucionalizados de contato com os cidadãos mais frequentes.

Apesar das ações elencadas para aproximação entre o MRE e a sociedade, por meio das iniciativas de abertura da estrutura ministerial e de incentivo à participação popular, deve-se questionar o alcance efetivo dessas medidas. Conforme afirma Camila Oliveira Santana, a primeira barreira diz respeito ao acesso à internet, necessário para participação, como nos preenchimentos dos formulários de consultas, de requerimentos de acesso à informação ou para acompanhamento das transmissões via canal do YouTube do MRE. Outro ponto a ser discutido refere-se ao conhecimento técnico que algumas áreas demandam para efetivar a participação, fora do alcance de grande parte da sociedade.

Questionam-se, ainda, a efetividade da participação cidadã e em que medida as posições brasileiras no âmbito da política externa refletem a contribuição da sociedade. Com efeito, a despeito da ampliação dos canais de acesso, o engajamento da cidadania não impacta, necessariamente, a formulação e implementação da política externa, uma vez que não há, atualmente, mecanismos de participação institucionalizados ou, ainda, instâncias de deliberação com participação popular, tampouco representação de movimentos sociais ou partidos políticos no processo de tomada de decisão. Da mesma maneira, há grande disparidade entre os canais de influência disponíveis aos *lobbys* organizados, de associações patronais, por exemplo, e aqueles à disposição de movimentos sociais. Na COP-28, em 2023, apesar da expressiva participação de movimentos sociais no Pavilhão Brasil, o governo brasileiro também foi criticado por dar espaço a grandes mineradoras e petroquímicas, interessadas em associar suas marcas às discussões do clima.

Dessa maneira, apesar dos esforços empreendidos pelo MRE, a partir da década de 1990, e do estabelecimento de importantes iniciativas de interlocução com a sociedade, considera-se que a política externa ainda é distante da população, principalmente quando comparada a outras

políticas públicas. Não obstante, a democratização da política externa brasileira após a redemocratização do país representa um passo crucial na consolidação de uma abordagem mais transparente, plural e alinhada com os valores democráticos. Essa evolução não apenas fortalece a representatividade das decisões políticas, mas também contribui para a construção de relações internacionais mais sólidas e equitativas.

IV. Diplomacia pública e imagem do Brasil

O conceito de diplomacia pública está, no sentido clássico do termo, relacionado ao diálogo de governos com públicos externos, a fim de informar e influenciar a formação de opinião. À medida que a prática da diplomacia ultrapassou as relações apenas entre Governos e se expandiu para incorporar cada vez mais as relações entre os governos e o público, o termo "diplomacia pública" passou a designar a influência de opiniões e atitudes públicas na formulação e na execução de políticas no plano externo.

A diplomacia pública pode, também, ser compreendida pelas características que mais a contrastam com a diplomacia oficial. A diplomacia pública objetiva transparência e é vastamente disseminada; suas mensagens são transmitidas para públicos mais amplos, embora muitas vezes selecionados; suas preocupações estão mais proximamente relacionadas às atitudes e aos comportamentos de diversos públicos, e não somente dos governos.

Como estratégia ou modalidade de ações em curso para reforçar a função do Itamaraty e a imagem da política externa como uma política pública na sociedade brasileira, vêm sendo implementadas nos últimos anos diversas iniciativas de diplomacia pública. Em última instância, entretanto, seria possível questionar de que maneira tais iniciativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) visam ou não a promover a democratização da política externa, em especial do seu processo decisório.

A Assessoria Especial de Comunicação Social do Itamaraty (AIG) e a rede de postos buscam, por exemplo, por meio de seu engajamento em redes sociais, melhor informar os cidadãos a respeito de suas ações, ao mesmo tempo que visam a tornar o ministério ainda mais permeável às demandas sociais, em razão das críticas à opacidade em determinados cursos de ação seguidos. A "abertura" do Itamaraty para a sociedade também se persegue com os esforços de maior publicidade e transmissão virtual de eventos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em momento de crescente interesse da população por assuntos de política externa.

A diplomacia pública guarda, ainda, bastante relação com a imagem do Brasil no exterior tanto para o público brasileiro ou de dentro do território nacional quanto para o público estrangeiro ou de fora do território nacional. Compete ao MRE, por meio de suas estratégias de comunicação e de sua rede de postos, zelar pela imagem do País e promovê-la em diferentes vertentes, desde a operacionalização de políticas públicas até o contato com empresas ou o atendimento ao público. O Itamaraty não apenas é o guardião e promotor da imagem, mas também, conforme recordou o ex-chanceler Ernesto Araújo em seu discurso de posse, da continuidade da memória do País ("o Ministério do Tempo"), em razão, por exemplo, de sua estabilidade institucional e de seus arquivos ("informar" é uma das funções básicas de funcionário do Serviço Exterior Brasileiro).

V. Teorias das Relações Internacionais e interrelação entre políticas externa e domésticas

Nas teorias das Relações Internacionais (TRI), cada vez mais clara é a importância de estudar-se a interrelação entre as políticas externa e domésticas. Essa discussão compreende, por exemplo, o papel e a eventual unidade do Estado no sistema internacional para diferentes vertentes teóricas. Ferramenta útil para análises internacionais a esse respeito é o "jogo de dois níveis", derivado da Teoria dos Jogos e introduzido originalmente por Robert Putnam (1988). Segundo esse modelo analítico de negociações políticas, como a solução de uma controvérsia ou um acordo de cooperação, as negociações internacionais entre os Estados consistem em dois processos de negociação simultâneos, sendo um conduzido no nível internacional (entre governos) e outro no nível interno (doméstico) de cada Estado envolvido. No nível interno, o chefe negociador considera os interesses dos diferentes grupos de interesse da sociedade e constrói um entendimento comum com eles sobre o que seriam resultados satisfatórios no tratamento do tema no nível internacional: o "conjunto de vitórias" (*win-set*), resultados possíveis considerados "vitoriosos" (*wins*) internamente. No nível internacional, o chefe negociador busca um acordo que se encaixe como "vitorioso" no "conjunto de vitórias" de seu Estado. Esse resultado seria, muito provavelmente, aceito pelos grupos de interesse no nível doméstico, que devem prover seu apoio às negociações finais, como na etapa da aprovação legislativa do processo de internalização de um tratado. Os tratados internacionais são alcançados, portanto, na intersecção dos "conjuntos de vitória" de cada Estado envolvido nas negociações internacionais. Assim, a política externa também possui uma dimensão interna de negociação doméstica, fundamental para a formulação e consecução de seus objetivos externos.

2.4. Paradigmas da inserção internacional do Brasil

a) Paradigmas de inserção internacional

Em seu livro *Inserção Internacional do Brasil: a Formação dos Conceitos Brasileiros*, Amado Cervo busca estabelecer uma adaptação da Teoria das Relações Internacionais (TRI), com suas três macrocorrentes – realismo, liberalismo e estruturalismo – para um contexto latino-americano e, especialmente, brasileiro. Com isso, o autor identifica alguns paradigmas pelos quais o Brasil se insere internacionalmente.

De acordo com Cervo, toda teoria soma seis etapas quando efetivamente tomada em sua trajetória, da gênese à consequência:

1) visão própria de mundo[210];
2) cultura, ou seja, princípios e valores do próprio meio[211];
3) interesse nacional ou de bloco[212];
4) processo decisório[213];
5) ação externa coerente[214]; e
6) resultados internos e internacionais de função desigual[215].

Os pontos 2 e 3 nos mostram que a teoria de política externa de cada país é uma questão própria e que simplesmente importar acriticamente teorias de outros países não é saudável. O autor propõe, então, a criação de um paradigma brasileiro para analisar a inserção internacional do País. Para isso, ele identifica três planos que comporiam esse paradigma:

1) identidade cultural: a ideia de nação que o povo faz de si mesmo e a visão que projeta no mundo;
2) percepção de interesses nacionais: os objetivos que o país busca alcançar no cenário internacional;
3) elaboração de políticas de médio ou longo prazo: as medidas concretas que o país adota para alcançar seus interesses nacionais.

O conceito de paradigma pressupõe a longa duração, pois se aplica a períodos históricos mais amplos. Portanto, ele não seria a ferramenta adequada para meramente analisar conjunturas ou governos específicos. Para ilustrar sua proposta, o autor cita alguns paradigmas de outros países, como a “revolução transnacional” ou o “interesse concreto nacional”, que estavam presentes na União Soviética (URSS); o “Destino Manifesto”, nos Estados Unidos (EUA); o *Grand dessein*, na França.

---

[210] Definida pelo autor como “autonomia do processo decisório e formulação própria de política exterior”.

[211] Esse pressuposto identifica o conjunto de valores cultivados, ou seja, a identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior.

[212] Essa etapa compreende a interpretação que os líderes fazem dos interesses nacionais, que abrange uma ampla gama de aspectos, tais como os sociais, políticos, de segurança, econômicos e culturais.

[213] Essa etapa diz respeito a tendências de médio ou longo prazo e também oferece explicações para suas rupturas. Em outras palavras, está relacionada à forma como se conecta o contexto interno com o externo, e ao uso da informação para construir um cálculo estratégico que guie a tomada de decisão.

[214] Um modo de agir e proceder internacionalmente que seja guiado e compatível com as etapas anteriores.

[215] O resultado se manifesta nas determinações internas e nos condicionamentos externos, no desenvolvimento da ideia de nação e na visão de mundo. Esses resultados são usados como ponto de referência semelhantes a uma tabela de indicadores, permitindo avaliar o desempenho dos líderes e da sociedade organizada. O autor não chega a desenvolver o que seria a ideia de função desigual.

Também para Cervo, a construção de um paradigma de inserção internacional resultaria de quatro elementos:

1) a origem interna e externa deste paradigma;
2) a continuidade ou descontinuidade de fatores entre os paradigmas;
3) a ideologia do paradigma; e
4) o "bloco duro", composto pelos parâmetros de interesses nacionais, pelas relações econômicas, etc.

O autor divide os paradigmas brasileiros em quatro:

1) liberal-conservador, vigente de 1889 a 1930;
2) desenvolvimentista, vigente de 1930 a 1989;
3) normal ou neoliberal; e
4) logístico.

Segundo o autor, entre os paradigmas, apenas o desenvolvimentista foca no Estado como agente principal de relações internacionais do País.

b) O paradigma liberal-conservador

Os europeus estabeleceram um paradigma específico para conduzir suas práticas diplomáticas, comerciais e institucionais na periferia. Os países centrais não ofereciam alternativas aos países periféricos, exigindo a abertura de seus mercados para suas manufaturas, resultando na restrição do desenvolvimento industrial dessas nações. Como desdobramento natural desse processo, a ordem internacional acabou por estabelecer uma divisão global do trabalho, na qual países centrais e periféricos produziam bens complementares, mantendo condições que perpetuavam o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento.

Nesse contexto, o Brasil enfrentava até mesmo dificuldades para exportar seus produtos agrícolas, pois os países europeus privilegiavam suas próprias colônias. Assim, o Brasil limitou seu avanço industrial em troca de nada. A ideologia predominante entre os dirigentes brasileiros no século XIX era o liberalismo de origem europeia, especialmente durante o período da Regência. Segundo o autor, portanto, o subdesenvolvimento do Brasil não foi ocasionado pela escassez de liberalismo, mas sim pelo contrário.

A abordagem liberal se evidencia nos tratados desiguais e na política aduaneira, enquanto a vertente conservadora se manifesta na negociação assertiva das fronteiras e na determinação em exercer influência na bacia do Prata. Desta forma, submissão e soberania constituem os pilares do paradigma liberal-conservador.

Para os adeptos dessa corrente de pensamento, a interpretação dos interesses nacionais se confundia com os interesses da classe dominante: disponibilidade de mão de obra, exportação dos produtos agrícolas e importação de bens de consumo. Conforme argumenta o autor, isso resultou na ilusão de modernidade em áreas urbanas isoladas de consumo ou em fazendas rurais, gerando um atraso econômico para a nação.

c) O paradigma desenvolvimentista

O paradigma desenvolvimentista, aplicado à inserção internacional do Brasil entre 1930 e 1989, possui como contexto a Grande Depressão de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. O cenário de dinamismo econômico destacou alguns países periféricos, como Brasil, Argentina e México. Externamente, havia "política de boa vizinhança" de Roosevelt e a queda de exportações e

importações em decorrência da crise. Internamente, novas forças demandavam a modernização do País.

Em diversos países latino-americanos, essa mudança pode ser observada. Adotou-se um modelo de inserção internacional que priorizava a diplomacia econômica, promovia a indústria como forma de atender os anseios sociais e buscava afastar-se da subserviência, migrar em caminho da autonomia e implementar um projeto nacional de desenvolvimento. Alguns grandes nomes do paradigma desenvolvimentista, no Brasil, são os presidentes Getúlio Vargas, como um dos fundadores do movimento, Juscelino Kubitschek (JK) e Ernesto Geisel.

Segundo o autor, esse paradigma se caracterizava por três grandes características:

1) a consciência da transição;
2) a escolha do desenvolvimento como o grande vetor da política exterior; e
3) o realismo de conduta.

Esse paradigma se vale bastante de conceitos desenvolvidos em estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como "centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deterioração dos termos de troca". Focava-se, politicamente, na superação da assimetria entre os países centrais e os periféricos e na busca pelo desenvolvimento. A busca pelo desenvolvimento, contudo, não apresentava um caminho unânime entre a classe política. Havia aqueles que queriam um modelo de inserção mais vinculada aos EUA, como, segundo o autor, Eurico Gaspar Dutra, Fernando Collor de Mello ou Fernando Henrique Cardoso (FHC) e havia aqueles que defendiam um desenvolvimento autônomo, como Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel. Para o autor, a ideologia liberal esteva presente durante a inserção internacional desenvolvimentista no Brasil; contudo, não influenciava de maneira fundamental a política de desenvolvimento, como ocorreu sob a égide do paradigma neoliberal no final do século.

O interesse nacional para os desenvolvimentistas opera por meio do conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico. A sociedade complexa se contrapõe à sociedade simples de apenas dois extratos que existia no paradigma liberal-conservador. Aqui, a diplomacia precisa conjugar os interesses desses diversos grupos. Em grande medida, dois eram os focos da política externa: a industrialização e o crescimento econômico. Assim, a política externa tinha como missão obter três insumos para auxiliar o desenvolvimento interno: capital complementar à poupança nacional; ciência e tecnologia; e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações.

Esse paradigma dividiu-se em três fases:

1) implementação de indústrias de transformação, em associação com o empreendimento estrangeiro, nos anos 1950 e 1960;
2) implementação das indústrias de base, nos anos 1970;
3) fase de inovação tecnológica, de 1970 em diante.

d) O paradigma normal ou neoliberal

Nesse paradigma, após uma fase de anseio por autonomia, as regras da estrutura hegemônica do capitalismo voltam a ser aceitas, como feito antes de 1930. O paradigma foi especialmente forte na América Latina, fruto de uma visão, fomentada nos círculos acadêmicos e diplomáticos, de que a globalização seria benigna e se pautava no fiel cumprimento das recomendações do centro do capitalismo. Figuras como Pinochet no Chile, Menem na Argentina, Collor no Brasil e Pérez na Venezuela destacam-se como representantes desse movimento na região.

A emergência desse cenário pode ser atribuída a uma crise percebida no modelo desenvolvimentista, caracterizada por instabilidade econômica resultante de desequilíbrios fiscais, desajustes no balanço de pagamentos e problemas inflacionários. Nesse contexto, o aumento do custo da dívida externa, causada pela elevação de juros na administração Reagan, teve papel fundamental.

Uma mudança substancial introduzida pelo novo paradigma reside na transformação do papel do Estado. Anteriormente um agente indutor do desenvolvimento e exercendo um papel de empresário em seu paradigma desenvolvimentista, o Estado no paradigma normal passa a assumir uma postura de mero observador do mercado. Sua função é relegada a assegurar a estabilidade econômica, muitas vezes reduzida à estabilidade monetária. Essa transição implica uma diminuição do intervencionismo estatal na economia, transferindo maior responsabilidade e confiança para as forças do mercado, ao mesmo tempo que reduz o escopo das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico. Seguem-se, neste paradigma, as recomendações do Consenso de Washington. Para o autor, as grandes economias condicionavam os empréstimos e a ajuda financeira, necessárias em um momento de crise de balança de pagamentos, à adoção das medidas e procedimentos estabelecidos pelos países centrais.

Cervo, sempre crítico ao neoliberalismo, afirma que este carrega pouca ciência em seu bojo, sendo mais uma das grandes "fés" do final século XX. Os líderes do Estado normal prontamente desconsideram duas ideias do paradigma desenvolvimentista: o conceito de interesse nacional e o estabelecimento de um projeto nacional de desenvolvimento. Para Cervo, a política externa se torna um conceito obsoleto, percebido como algo marginal, uma mera formalidade na atuação do Estado, pois reflete a vontade nacional na busca de interesses práticos, o que não condiz com a atuação do Estado normal.

Por fim, ele cita três consequências desse modelo para o Brasil, sendo uma positiva e duas negativas. A positiva diz respeito ao fato de que, ao permitir a inundação do mercado brasileiro de produtos estrangeiros de maior qualidade do que os produzidos internamente, os empresários brasileiros foram forçados a modernizar suas plantas e seus métodos, aumentando a produtividade da economia brasileira. As negativas dizem respeito ao aprofundamento das dependências estruturais, que incluem dependência financeira, empresarial e tecnológica, e ao regresso histórico, que empurrava o Brasil de volta ao paradigma liberal-conservador do período anterior a 1930.

Entre os Estados da região, a administração de Carlos Saúl Menem na Argentina (1989-1999) pode ser considerada o protótipo primordial na aplicação desses parâmetros. Se, em relação ao paradigma desenvolvimentista, o Brasil era o grande exemplo de país que melhor incorporou o paradigma, a Argentina é o grande exemplo do Estado normal. A América Latina queria ser "normal", nas palavras do então chanceler argentino, Domingo Carvalho, para conquistar a benevolência das potências centrais[216].

Enquanto isso, o Brasil sob a gestão de FHC demonstra hesitações em relação ao ritmo e à consistência a serem adotados diante do novo modelo de integração internacional e organização interna. Em verdade, FHC já congregava os três grandes paradigmas: o desenvolvimentista, o normal e o logístico, este último ainda como um ensaio no governo FHC, que seria aprimorado no governo Lula[217].

---

[216] Para o autor, os esforços das lideranças brasileiras foram além do exigido pelos países centrais. Ele dá o exemplo que, ao privatizar as empresas públicas, os líderes deram preferência ao capital e às empresas estrangeiras.

[217] Embora Amado Cervo entenda que o denominado "Estado normal" seja um paradigma que enfoca na subserviência aos interesses dos países centrais e pareça sugerir um retrocesso ao modelo liberal-conservador, outros autores

e) O paradigma logístico

Uma nova onda de presidentes na América Latina, em geral de esquerda, eleitos na virada do século, atenuou os efeitos do paradigma neoliberal, mantendo, contudo, algumas de suas características, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados. Os principais países a serem citados como exemplo aqui são Chile e Brasil.

Nesse contexto, surgem novas vozes, como Rubens Ricupero, Celso Amorim e José Flávio Sombra Saraiva, críticas do neoliberalismo. Eles criticavam os teóricos neoliberais por terem-se acomodado com as lições dos países centrais, os quais acusavam de ter "subido e chutado a escada"[218].

O modelo logístico de inserção internacional se relaciona com os dois anteriores, mantendo características de ambos. O esforço para compreender o surgimento e o *modus operandi* do Estado logístico envolve três considerações, de acordo com o autor:

1) era previsível, desde o seu início, o fracasso das abordagens neoliberais na América Latina, que contavam com diversos críticos, os quais, embora menos numerosos que os apoiadores, nunca deixaram de se fazerem ouvidos;
2) os líderes brasileiros perceberam que as suas contrapartes nos países centrais não procediam da mesma forma que instruíam a América Latina a proceder. Os líderes do centro propunham a abertura e o liberalismo total como solução para superar a crise na América Latina, porém, paradoxalmente, recusavam-se a aplicá-los, motivados pela proteção de seus interesses estratégicos de longo prazo; e
3) a introdução do paradigma logístico reside na sobrevivência do pensamento crítico no Brasil e em toda a América Latina. Dentro do Itamaraty, por exemplo, nomes como Ricupero e Amorim se opunham ao paradigma do Estado normal como forma de inserção do Brasil no exterior.

Além disso, três causas contribuíram para consolidar o Estado logístico no Brasil, em especial no governo Lula:

1) a sociedade já se encontrava em um estágio avançado de organização, com suas federações de classe articulando diversos grupos, facilitando a função de coordenação superior exercida pelo Estado, orientado pelo interesse nacional;
2) a estabilidade política e econômica; e

---

consideram que dirigentes como Collor ou FHC continuavam buscando o interesse nacional, da forma como o contexto internacional exigia. O período pós-Guerra Fria, caracterizado pela vitória do capitalismo, liderado pelos EUA, significou uma necessidade de adaptação na forma de inserção no cenário geopolítico mundial. A título de exemplo, a adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1998, foi interpretada, por muitos estudiosos não como um ato de subordinação aos interesses dos EUA, mas, sim, como uma medida destinada a fortalecer a credibilidade internacional do País, visando a promover a confiança internacional no País e permitir uma maior cooperação, especialmente no desenvolvimento tecnológico no âmbito nuclear. A criação do MERCOSUL nos governos de Collor e Menem é um outro exemplo.

[218] "Subir e chutar a escada" é uma metáfora que representa a ação de países desenvolvidos, que adotam uma política externa que desencoraja ou busca impedir a adoção, por países em desenvolvimento, de políticas econômicas que eles mesmos adotaram no passado para promover o seu próprio desenvolvimento econômico, privando, assim, os países em desenvolvimento das mesmas oportunidades de crescimento. A mais famosa discussão sobre o assunto é feita pelo economista sul-coreano Há-Joon Chang, em seu livro *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica* (2002).

3) o nível avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competição sistêmica.

Os críticos ao Estado normal eram chamados de saudosistas ou burros pelos neoliberais, pois estes entendiam que aqueles postulavam o simples retorno ao paradigma desenvolvimentista. No entanto, de acordo com Cervo, não era exatamente esse o objetivo. A ideologia subjacente ao paradigma de Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Admite, portanto, operar na nova ordem mundial globalizada. No campo político, busca recuperar a autonomia decisória que havia sido sacrificada pelos neoliberais. Seu grande objetivo é elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas.

Esse novo paradigma difere do modelo desenvolvimentista, ao transferir para a sociedade as responsabilidades anteriormente atribuídas ao Estado empresarial. Além disso, ele se distancia do paradigma “normal” ao atribuir ao Estado não apenas o papel de garantidor da estabilidade econômica, mas também de apoiador da sociedade na realização de seus interesses. Sob o paradigma “logístico”, não há uma prevalência absoluta do Estado, como havia no modelo desenvolvimentista, tampouco há uma crença ilimitada no mercado, como no modelo neoliberal.

Ademais, diferentemente do modelo desenvolvimentista, os defensores do paradigma logístico não concordam com o argumento da dependência estrutural e concebem uma estratégia de relações internacionais que se insere e se agrega às estruturas hegemônicas capitalistas. Embora transfiram parte das responsabilidades do Estado empresário à sociedade, os líderes logísticos não rejeitam a iniciativa estatal, desde que eleve o desempenho nacional a um patamar competitivo global. O foco da atuação do Estado logístico, entretanto, é dar apoio para que empresas privadas conquistem o mercado internacional, zelando ao mesmo tempo pelo bem-estar dos trabalhadores e consumidores. O Estado logístico volta-se para a internacionalização econômica, diferentemente do Estado desenvolvimentista. Entende-se que o propósito de democratizar a globalização exige o esforço do Estado como negociador e como sustento logístico dos interesses nacionais.

De acordo com Cervo, o Estado logístico, cujo maior representante foi o governo Lula, foi o início de uma era de internacionalização econômica, especialmente focada no entorno regional, concebida como uma solução para desequilíbrios estruturais. Em outras palavras, o Brasil valeu-se de mecanismos regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), para potencializar e valorizar a sua inserção no mercado global.

Buscando formas de melhor se inserir no cenário geopolítico mundial, em seu primeiro ano de governo, Lula expressou uma nova linha de ação externa, no contexto da V Conferência Ministerial (MC5, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún. Nela, o Brasil se empenhou em formar coalizões com o Sul Global para aumentar o poder de barganha em prol de mudanças na estrutura do poder mundial, de que é exemplo a criação do G20 Agrícola às vésperas da conferência. A busca por cooperação com os BRICS é outro exemplo da tendência de fortalecer as relações com países emergentes, que são vistos pelo autor como potenciais novos *hegemons* no século XXI.

O Estado logístico brasileiro estabeleceu como seus objetivos externos fundamentais: a promoção do liberalismo de mercado com regras baseadas na reciprocidade de benefícios, o aumento das atividades comerciais no exterior e a internacionalização das empresas brasileiras, além do fortalecimento do poder para influenciar a configuração global e os acordos setoriais. Alguns dos resultados deste paradigma incluem consideráveis superávits comerciais, redução da dívida externa, que aumentou em 100% durante a gestão FHC, e um aumento significativo nos investimentos estrangeiros no Brasil, assim como nos investimentos brasileiros no exterior.

2.5. Prioridades da política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023)

a) Discursos inaugurais

Duas semanas após o segundo turno das eleições de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva inaugurou sua agenda internacional ao comparecer, como presidente-eleito e na qualidade de convidado, à 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), onde discursou sobre as prioridades da sua futura gestão para a matéria ambiental. Um mês e meio depois, em 1º de janeiro de 2023, nos dois discursos de posse, o presidente complementou essa agenda, apresentando as linhas gerais do seu governo como um todo. Apesar de os dois discursos de posse voltarem-se, em sua maior parte, para tópicos de política doméstica, vários desses temas repercutem na política externa, que esteve presente de forma explícita em alguns poucos pontos centrais. No dia seguinte, o discurso de posse do novo chanceler, o embaixador Mauro Vieira, aprofundou esse pontos e os complementou com uma apresentação ampla que perpassou praticamente todos os tópicos do edital de Política Internacional para o CACD, além da gestão do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), enquanto, na mesma semana, o da nova secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recapitulou os temas principais dos discursos anteriores e deteve-se sobre aspectos de gestão do Itamaraty e do SEB.

A análise dessa série de discursos permite identificar as prioridades da política externa brasileira para os próximos quatro anos. Em linhas gerais, elas podem ser organizadas em três eixos principais, além de uma linha transversal sobre o SEB:

1) Pontos de política doméstica, associados a compromissos externos: concentram-se, sobretudo, em uma renovada política social, principal objetivo do novo governo;
2) Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e o papel do agronegócio brasileiro: principal desafio internacional do Brasil;
3) (Re)engajamento internacional: os caminhos de mediação desses objetivos do Brasil no mundo, de dimensão bilateral, regional e multilateral;
4) Atenção ao Itamaraty e ao SEB: orientações para uma diplomacia pública, reestruturação do Itamaraty e valorização e motivação dos recursos humanos.

i. Pontos de política doméstica, associados a compromissos externos

Nos discursos de posse de Lula, a agenda social despontou como linha mestra. Seus objetivos principais são acabar com a fome e a miséria e reduzir a desigualdade social em suas diferentes configurações, como renda, gênero e raça. Isso está em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o ODS 1 (erradicar a pobreza), o ODS 2 (erradicar a fome) e o ODS 10 (reduzir as desigualdades). Lula ressaltou que o Brasil está de volta ao plano internacional para ajudar nesse combate, "um desafio que se impõe a nós brasileiros e aos demais países produtores de alimentos" e sinaliza "uma Aliança Mundial pela Segurança Alimentar, pelo fim da fome e pela redução das desigualdades, com total responsabilidade climática. (...) Este compromisso começa pela garantia de um Programa Bolsa Família renovado." Também abordou rapidamente questões de saúde (ODS 3), educação (ODS 4), gênero (ODS 5), raça (ODS 10) e defesa da

democracia (ODS 16). Para mais detalhes sobre os ODS, ver o tópico de desenvolvimento sustentável no capítulo 6.

Esses pontos foram retomados e desenvolvidos para a agenda externa pelo chanceler. “A política externa voltará a traduzir em ações a visão de um país generoso, com mais justiça social, comprometido com os direitos humanos, apegado ao Direito Internacional e disposto a dar uma forte contribuição à sua região e ao mundo. O Brasil realinhará a política externa em direitos humanos aos parâmetros da Constituição Federal e do Direito Internacional dos direitos humanos, sobretudo na promoção da igualdade de gênero; no combate à discriminação e à violência em função de orientação sexual e identidade de gênero; na promoção da igualdade racial e o combate ao racismo e a xenofobia; e na defesa dos direitos dos povos indígenas. Vamos retornar imediatamente ao Pacto Global de Migrações da Organização das Nações Unidas (ONU) e dialogar com os membros do Congresso Nacional para avançar na aprovação expedita da Convenção da ONU sobre Direitos dos Trabalhadores Migrantes.” Para mais detalhes sobre direitos humanos e migração, ver os tópicos a respeito de migração, refúgio e apatridia no capítulo 5. Também nesse contexto, Mauro Vieira destacou os “mais de quatro milhões de brasileiros [que] vivem no exterior e um número crescente viaja a turismo, negócios ou estudos a cada ano” para abordar a área consular: “Para além da fundamental prestação de serviços e do auxílio em situações de emergência, a formulação da política consular também deve considerar ações de longo prazo para promover a proteção dos direitos essenciais, o bem-estar e a prosperidade das comunidades brasileiras fora do país.” Ao que Maria Laura da Rocha aprofundou, citando “[a] reconstrução da antiga Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, sob nova denominação.” Para mais detalhes sobre a estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores, ver o tópico seguinte neste capítulo.

Para além da agenda externa, Mauro Vieira também direcionou essa abordagem para dentro do próprio Itamaraty. Constatou “a sub-representação crônica de pessoas negras e mulheres distancia o perfil da diplomacia brasileira da sociedade que representa” e propôs “para reverter progressivamente esse quadro” a elaboração de “uma política de diversidade e inclusão no Itamaraty”, que deverá perpassar pelo recrutamento de “mais mulheres, negros, indígenas e pessoas de diversas regiões do Brasil para o SEB, em particular para a carreira de diplomata”, remoções para postos de liderança e progressão na carreira. Esses temas foram abordados por Maria Laura da Rocha, em especial o tema gênero: “Vamos cuidar para que o Itamaraty seja um ator engajado (...) para ampliar o número de mulheres, negras e negros, pessoas menos favorecidas e candidatos de todas as regiões do país recrutados para as nossas carreiras. Isso é ainda mais importante no caso da carreira de diplomata, que precisa refletir cada vez mais a cara do Brasil”. Para mais detalhes sobre a questão de gênero no Itamaraty, ver o tópico de política externa feminista no capítulo 1 e ver a seção sobre participação feminina no Itamaraty no próximo tópico.

ii. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e o papel do agronegócio brasileiro

A temática ambiental esteve presente em todos os discursos, desde o da COP27. Ressaltando os resultados dos mandatos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT) e criticando o governo imediatamente anterior, Lula salientou o retorno do Brasil à regime ambiental internacional como ator engajado e responsável: “Com soberania e responsabilidade seremos respeitados para compartilhar essa grandeza [a Amazônia] com a humanidade – solidariamente, jamais com subordinação.” Engajamento e responsabilidade é refletido no objetivo de reduzir o desmatamento na Amazônia e, ao mesmo tempo, fazer crescer o produto interno bruto (PIB)

agropecuário via otimização da gestão de recursos terrestres (ODS 15). A meta a perseguir é "a da produção com equilíbrio, sequestrando carbono, protegendo a nossa imensa biodiversidade, buscando a regeneração do solo em todos os nossos biomas, e o aumento de renda para os agricultores e pecuaristas." Para isso, Lula apontou o agronegócio brasileiro como ator fundamental: "Estou certo de que o agronegócio brasileiro será um aliado estratégico do nosso governo na busca por uma agricultura regenerativa e sustentável, com investimento em ciência, tecnologia e educação no campo, valorizando os conhecimentos dos povos originários e comunidades locais. (...) Não precisamos desmatar sequer um metro de floresta para continuarmos a ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo.", demonstrando a intersecção da agenda ambiental com a econômica, comercial e social.

Ainda nesse campo, Lula refletiu sobre a crise do clima no Brasil e no mundo, ressaltando a desigualdade entre os países em termos de responsabilidades e de capacidades de ação, sobretudo de investimento, e relembrando os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos na COP15, em Estocolmo, em 2009, de mobilizar ao menos US$ 100 bilhões por ano, a partir de 2020, para ajudar os países menos desenvolvidos a enfrentarem a mudança climática. "É preciso tornar disponíveis recursos para que os países em desenvolvimento, em especial os mais pobres, possam enfrentar as consequências de um problema criado em grande medida pelos países mais ricos, mas que atinge de maneira desproporcional os mais vulneráveis." Assegurou que o País honrará todos os seus compromissos internacionais, notadamente o esforço de zerar o desmatamento nos biomas até 2030 (ano mencionado no discurso da COP27), e que o tema mudança do clima (ODS 13) será alçado ao mais alto perfil na estrutura de seu governo.

Lula também colocou a questão ambiental em termos securitários: "Não há segurança climática para o mundo sem uma Amazônia protegida." Como solução, Lula apontou para um modelo de aproveitamento da biodiversidade dos biomas brasileiros: "Vamos provar mais uma vez que é possível gerar riqueza sem provocar mais mudança climática [sic]. Faremos isso explorando com responsabilidade a extraordinária biodiversidade da Amazônia, para a produção de medicamentos e cosméticos, entre outros. Vamos provar que é possível promover crescimento econômico e inclusão social tendo a natureza como aliada estratégica, e não mais como inimiga a ser abatida a golpes de tratores e motosserras." Nesse contexto, insere-se a reativação do Fundo Amazônia e a disposição para a cooperação internacional (ODS 17), sempre atendo à soberania brasileira: "Estamos abertos à cooperação internacional para preservar nossos biomas, seja em forma de investimento ou pesquisa científica. Mas sempre sob a liderança do Brasil, sem jamais renunciarmos à nossa soberania." No discurso, também passou por pontos sobre gestão de recursos hídricos (ODS 6), eficiência e transição energética (ODS 7), desenvolvimento de indústrias modernas e eficientes (ODS 9), a consequente geração de empregos (ODS 8) e sobre qualidade de vida em centros urbanos (ODS 11). Lula ainda propôs uma Cúpula dos Países-Membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que será realizada em agosto de 2023, ofereceu o Brasil para sediar a COP30 em 2025, tendo Belém recebido endosso do GRULAC para sediar o evento, e enfatizou que a agenda climática estará em pauta no G20 em 2024 sob a presidência do Brasil.

Na posse, Lula reafirmou esses pontos de modo mais breve e centrado nos aspectos sociais, incluindo a contribuição dos povos originários para o desafio da sustentabilidade e definiu o País como em plenas condições de "se tornar uma grande potência ambiental, a partir da criatividade da bioeconomia e dos empreendimentos da sociobiodiversidade. Vamos iniciar a transição energética e ecológica para uma agropecuária e uma mineração sustentáveis, uma agricultura familiar mais forte, uma indústria mais verde. Nossa meta é alcançar desmatamento zero na

Amazônia e emissão zero de gases do efeito estufa na matriz elétrica, além de estimular o reaproveitamento de pastagens degradadas.”

Mauro Vieira apontou diversos caminhos e instrumentos da ação brasileira na área ambiental no plano internacional, para consolidar o Brasil como modelo de transição energética e economia de baixo carbono. Ele citou a reconstrução de capacidades internas, a retomada da cooperação internacional, o engajamento do Brasil como sede da COP30 em 2025, uma ativa política de atração de investimento, o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), inclusive com a proposta presidencial de uma Cúpula Amazônica, sempre “guiados por uma visão integrada do desenvolvimento sustentável em seus três pilares: econômico, social e ambiental”. Maria Laura da Rocha brevemente recapitulou que “a diplomacia brasileira voltará a refletir a posição do Brasil como grande país em desenvolvimento detentor da maior floresta tropical do mundo, buscando contribuir para as metas do Acordo de Paris sobre Mudança do Clima como parte de uma estratégia de desenvolvimento que garanta renda, empregos de qualidade e melhores condições de vida para seu povo, inclusive os mais de 27 milhões de brasileiros que vivem na região amazônica.”

O chanceler também fez uma associação entre diplomacia, meio ambiente, comércio e desenvolvimento: “A diplomacia é instrumento fundamental na busca da ampliação e diversificação de comércio e investimentos. Somos e seguiremos sendo uma potência agroambiental, com papel crucial na segurança alimentar mundial. Em sintonia com a prioridade conferida pelo presidente Lula ao combate à fome, atuaremos para fortalecer todos os elos da cadeia mundial de suprimentos alimentares, desde a livre circulação de insumos e tecnologias de produção até o acesso a alimentos de qualidade. Seremos incansáveis nos esforços para abrir mercados e diminuir e neutralizar barreiras ao comércio agrícola.”

Para mais detalhes sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, ver os tópicos a respeito no capítulo 6. Para mais detalhes sobre o agronegócio brasileiro e sobre o comércio, ver o capítulo 7.

iii. (Re)engajamento internacional

Na COP27, Lula declarou que “o Brasil está de volta” para “cooperar com os países mais pobres (...) com investimento e transferência de tecnologia”, para “estreitar relações com os países da América Latina e Caribe” e para “construir uma ordem mundial pacífica, assentada no diálogo, no multilateralismo e na multipolaridade”. Nesse sentido, Lula citou a cooperação com Indonésia e Congo e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), incluindo o fim do veto. Na posse, diante do Congresso, salientou a “retomada da integração sul-americana, a partir do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da revitalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo altivo e ativo com os Estados Unidos (EUA), a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os BRICS, a cooperação com os países da África” e, diante do povo no parlatório, “romper com o isolamento internacional e voltar a se relacionar com todos os países do mundo.”

Mauro Viera aprofundou esses pontos, destacando a integração regional, o relacionamento bilateral e o engajamento regional e multilateral em várias frentes. O chanceler destaca uma mudança de perspectivas: “O Brasil será um parceiro confiável, um ator incontornável, uma liderança e uma força positiva em favor de um mundo mais equilibrado, racional, justo e pacífico. (...) Para isso, o Brasil precisa reassumir a sua identidade de grande país sul-americano e em

desenvolvimento, restabelecer a confiança na relação com nossos vizinhos e voltar a atuar como um país com interesses globais." Como afirmou Maria Laura da Rocha, a política externa brasileira "será antes de tudo uma política que busca reinserir o Brasil em sua região e no mundo, e retomar o protagonismo, na medida certa que nos cabe, em tantos temas em que o Brasil tem condições de aportar uma contribuição reconhecida e esperada por seus parceiros."

No plano regional, para a América Latina e Caribe, o chanceler indicou a integração como princípio do reengajamento com os países da região: "O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração". Conferiu atenção especial ao MERCOSUL, com "impacto direto na vida das pessoas" e avanços na "liberalização e facilitação do comércio dentro do bloco", em "acordos externos equilibrados, na promoção dos investimentos, no turismo, e na facilitação da circulação de pessoas e bens; a recuperação da UNASUL "em novas bases", "garantindo claro sentido pragmático e eficácia à organização"; e o "retorno à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)".

No plano bilateral, Mauro Viera abordou como será o novo relacionamento do Brasil com os países da África, do Oriente Médio, da Ásia-Pacífico, da Europa e os EUA. É possível extrair um princípio-chave para a condução da política externa para cada um desses destinatários:

1) Universalismo: Para a África, o universalismo aparece como princípio diretor para reposicionar a região como prioritária para o Brasil, tanto em termos de oportunidade para a economia brasileira, como em termos de tratamento "de desafios comuns, como segurança alimentar, mudança do clima, comércio e investimentos e intercâmbio de tecnologias. Fortaleceremos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul."
2) Tradição: Quanto ao Oriente Médio, a orientação é pela tradição, tanto no que concerne às "boas relações com todos os países", para avançar interesses políticos e econômicos, como na "posição tradicional e equilibrada" ao qual o Brasil retorna na questão israelo-palestina, por uma solução pacífica, de dois Estados viáveis, pautando pelo Direito Internacional.
3) Inovação: Com relação à Ásia-Pacífico, a ordem é de se "desenhar e executar uma estratégia ambiciosa" para "a região mais dinâmica do mundo, e, em particular, para a China, Índia e Japão, além do conjunto da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)", buscando "novas áreas de cooperação em temas de interesse do Brasil, como mudança do clima; proteção do meio ambiente; ciência, tecnologia e inovação; além de ampliar e diversificar o comércio e atrair mais investimentos."
4) Aprofundamento: No que diz respeito à Europa, as relações serão retomadas em novas bases, citando o aprofundamento da parceria estratégica com a União Europeia (UE) e a cooperação em temas de interesse mútuo, como a dupla transição climática e digital, a inclusão social, a igualdade de gênero e a valorização da democracia, além de "um acordo MERCOSUL-UE equilibrado e com ganhos reais para a economia brasileira, tanto em comércio como em investimentos, e evitando que o meio ambiente, tema muito caro ao Brasil, seja utilizado como pretexto para o protecionismo."
5) Igualdade: Sobre os EUA, preconizam-se "relações em pé de igualdade, baseadas em valores e interesses comuns, sem qualquer tipo de preconceito sobre temas e assuntos, e isentas de alinhamentos automáticos" e com maturidade diante de "eventuais diferenças", com atenção em múltiplos temas, desde aqueles do campo econômico-financeiro até os de cunho socioculturais.

No plano multilateral, o chanceler renovou os compromissos brasileiros com temas e regimes internacionais, como a reforma das instituições de governança global e financeiras internacionais; o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, centrado numa Organização Mundial do Comércio (OMC) ativa e efetiva; a cooperação com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e a participação criativa no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), no G20 e no BRICS, os quais o Brasil presidirá em 2023, 2024 e 2025, respectivamente. Destacou a participação brasileira no CSNU e na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) nas discussões sobre paz e segurança e garantiu o retorno do "protagonismo em desarmamento e não proliferação nuclear, valorizando o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN)". Ele também falou em "aproveitar a direção brasileira de organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), para avançar concretamente em iniciativas" com uma visão brasileira. Destacou que há uma demanda do mundo pelo engajamento do Brasil, como "ator incontornável" em vários temas, estratégicos e emergentes, como saúde e governança digital, por exemplo. Vieira singularizou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC: "será o fio condutor do intercâmbio com países em desenvolvimento e outros parceiros, com atenção especial à América Latina e o Caribe; à África; e aos países de língua portuguesa") e o Instituto Guimarães Rosa (IGR: "articulador institucional da diplomacia cultural e educacional, bem como da difusão da língua portuguesa, e será parceiro de primeira hora do relançamento da política cultural brasileira"), como instrumentos vitais de ação da diplomacia brasileira e que serão fortalecidos.

Para mais detalhes sobre relações bilaterais do Brasil, ver o capítulo 3. Para mais detalhes sobre Brasil e mecanismos regionais e inter-regionais, ver o capítulo 4. Para mais detalhes sobre o Brasil e o multilateralismo, ver os capítulos 5, 6, 7 e 8.

iv. Atenção ao Itamaraty e ao SEB

Como ponto transversal, é interessante observar os apontamentos do chanceler sobre política externa como política pública e sobre a estrutura do Itamaraty: "O diálogo interno deverá ser complementado por um diálogo estruturado e renovado com outros órgãos de governo, com a sociedade civil, e com a academia. Essa reabertura contribuirá para arejar a reflexão realizada no Itamaraty e dar sentido mais estratégico ao nosso planejamento diplomático. Uma diplomacia pública ágil e consistente permitirá traduzir de modo mais eficiente, em um novo e complexo espaço informacional, os fundamentos das posições internacionais do Brasil, bem como transmitir de maneira clara os ganhos que uma chancelaria atuante e bem equipada assegura ao País. Finalmente, a nova estrutura do ministério refletirá as prioridades da política externa, conferindo o devido relevo a temas como mudança do clima, tecnologia, integração regional, África, atenção às comunidades brasileiras no exterior, diversidade e participação social, entre outros."

Além disso, tanto o ministro quanto a secretária-geral salientaram a importância dos recursos humanos e de sua formação para o desempenho e progressão da carreira: "Nenhuma política externa efetiva é possível sem um SEB valorizado e motivado. Temos a consciência de que, para responder aos desafios do século XXI, o Itamaraty precisa modernizar constantemente sua gestão e estimular a formação de servidores com capacidade técnica e de liderança, que, de um lado, aprendam e se inspirem com o passado da instituição, e, de outro, construam seu presente com olhos no futuro. A condição para isso é proteger as prerrogativas constitucionais do Itamaraty, valorizando aqueles que são os três mais importantes atributos das carreiras do SEB: a experiência,

que deve refletir-se na hierarquia; a memória, uma das nossas fontes de sabedoria numa área em que a história e os antecedentes têm tanta importância; e a qualidade do nosso trabalho. Essa excelência deve ser compreendida não apenas como um dado, mas sobretudo como objetivo a ser perseguido diligente e permanentemente. Por isso, investiremos na formação e treinamento contínuo dos servidores. A grade curricular dos cursos oferecidos pelo ministério, inclusive pelo Instituto Rio Branco (IRBr), será examinada à luz dos desafios contemporâneos."

Para mais detalhes sobre a política externa como política pública e sobre a estrutura do Itamaraty, ver os tópicos pertinentes neste capítulo.

b) Entrevistas

Em entrevista para a revista do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI-Revista), o ministro Mauro Viera debateu as diretrizes da política externa brasileira atual. Ao ser questionado sobre o que seria a "ideologia da integração" que direcionaria a política externa para a América do Sul no atual governo, Vieira respondeu que se trata da retomada dos princípios de política externa abandonados nos últimos anos em prol de um sectarismo que negava a própria diplomacia. Assim, a integração e o diálogo com os parceiros voltam a ser elementos prioritários à política exterior brasileira.

Quanto à situação atual do MERCOSUL e ao interesse uruguaio em negociar um acordo de livre comércio com a China, Vieira reiterou o posicionamento do presidente Lula em visita ao Uruguai, de priorizar, por ora, a conclusão do acordo com a UE, e afirmou, baseado nos dados de fluxos comerciais, não haver paralisia no bloco.

Sobre a relação com os EUA, o chanceler apontou que há amplo espaço para cooperação no tema da defesa da democracia, inclusive com o uso da *expertise* brasileira no combate à desinformação em massa, e ressaltou outras áreas de grande visibilidade na relação bilateral, nomeadamente comércio, meio ambiente e mudança do clima, com destaque para o recente engajamento de Washington com o Fundo Amazônia.

Reiterada a pergunta sobre um possível acordo entre MERCOSUL e China, Vieira afirmou ser necessário saber se há de fato interesse chinês e menciona outras questões mais urgentes para a ampliação de trocas comerciais, como o acordo com a UE e o problema da paralisia da OMC. O governo brasileiro aguarda os passos do bloco europeu para saber como seria o processo de ratificação, bem como detalhes sobre exigências adicionais via *side letter* – o chanceler reforçou o comprometimento do Brasil com a sustentabilidade ambiental e com o combate à criminalidade nessa seara.

Sobre o processo de acessão à OCDE, o ministro afastou a possibilidade de resolução rápida lembrando que os processos de Colômbia e Costa Rica demoraram sete anos para serem concluídos e que há adequações legislativas necessárias para o ingresso do Brasil. Vieira não acredita em rumores de supostos temores de países menores em face do ingresso do Brasil na organização, nem vê uma eventual acessão à OCDE como uma mudança no *status* de desenvolvimento do País e relembra que o País já compartilha boas práticas com a organização há décadas. Quanto ao tema ambiental, Vieira afirmou que a frase do presidente da República, "O Brasil voltou", foi acolhida de forma calorosa pela comunidade internacional durante a COP27. A política ambiental é um pilar da ação externa e desse retorno do Brasil, o que é acompanhado por ações internas que visam a corrigir o desmonte de políticas ambientais e retomar a participação de atores da sociedade na formulação de políticas públicas que envolvam o meio ambiente, incluindo

a política externa. O ministro destacou que esse diálogo sempre foi profícuo e garantiu forte respaldo à atuação externa do Brasil.

Em outra entrevista, desta vez à revista *Americas Quarterly*, Mauro Vieira respondeu inicialmente a uma provocação de seu interlocutor: "O que seria uma 'doutrina Lula'?" O ministro afirmou que "doutrina Lula" seria restaurar a imagem do Brasil e restabelecer suas relações, não apenas com seus vizinhos latino-americanos, assim como a presença do Brasil no mundo, em seus diferentes espaços de atuação, sejam eles bilaterais ou multilaterais, independentemente de diferenças ideológicas com seus interlocutores. O ministro afirmou ter recebido instruções bem precisas do presidente Lula, quais sejam fazer saber que "o Brasil voltou" e reconstruir pontes e canais de comunicação.

Sobre as mudanças no cenário internacional nos vinte anos que separam o início do primeiro governo Lula e o atual, Vieira destacou a evidenciação da China como superpotência, sua transformação em principal parceiro comercial do Brasil e de diversos países latino-americanos, grandes mudanças na geopolítica mundial, como a existência de uma guerra na Europa, e a alteração na governança global devido ao enfraquecimento das organizações multilaterais – o ministro deu destaque para a paralisação da OMC e dos principais órgãos da ONU, especialmente o CSNU, que não mais refletiria o mundo contemporâneo. Ao comentar os ataques contras as sedes dos Três Poderes, de 8 de janeiro, o ministro discorreu sobre sua conexão com a política exterior brasileira atual, relembrando que recebeu telefonemas de quinze colegas ministros de Relações Exteriores, na mesma noite, a fim de prestar solidariedade, bem como a consequente aproximação com os EUA a partir do tema democracia. Vieira afirmou que não há silêncio do governo Lula sobre regimes ditatoriais na América Latina, como o nicaraguense e o venezuelano, explicando algumas premissas da política externa brasileira, como buscar soluções multilaterais e a proibição legal de adoção de sanções unilaterais.

Acerca do papel do Brasil e de Lula nas negociações de paz entre Rússia e Ucrânia, Vieira retomou palavras do presidente de que pouco se fala sobre paz em relação ao conflito, relembrou que Lula havia condenado a invasão da Ucrânia e elencou problemas colaterais da guerra para o mundo, como a inflação e a insegurança alimentar, asseverando, por fim, que o presidente seguirá buscando uma solução negociada. Ao ser questionado se o conceito de "não alinhamento ativo" poderia resumir a posição brasileira em relação à competição entre China e EUA, o ministro respondeu que sim, acrescendo não haver um alinhamento automático do Brasil a qualquer um dos lados, como houve no governo anterior. Vieira relembrou que o País mantém ótimas relações com os dois parceiros e que sua política externa é guiada pelo interesse nacional, em um quadro de multilateralismo e Direito Internacional.

Sobre a integração regional, o ministro destacou as recentes visitas oficiais a parceiros do MERCOSUL e a discussão de projetos específicos com cada um deles, com destaque para os de infraestrutura que vêm sendo negociados ou executados há anos. Vieira valorizou a CELAC como espaço de discussão, reiterou o desejo do presidente Lula de reformular e reativar a UNASUL e lembrou o aumento exponencial de comércio entre sócios desde a criação do MERCOSUL. Quanto a possíveis mudanças de mandatários nos países vizinhos, o ministro reafirmou que não deixará de dialogar com parceiros por conta de discrepâncias ideológicas e que o interesse nacional está acima dessas diferenças.

c) Análises

No âmbito das análises sobre a política externa do governo "Lula 3", Rubens Ricupero destaca duas características particulares que têm influência sobre o tema, notadamente o retorno de um mandatário ao posto de presidente da República e o novo contexto político brasileiro e internacional em que se dá esse retorno, que tem por pano de fundo uma "policrise global". Ricupero nota que, no Brasil, houve apenas um caso anterior de mandatário que retornou ao poder e governou – Getúlio Vargas –, e que são raros os exemplos similares no contexto internacional pós-1945[219]. Por não ser fato corriqueiro, o retorno ao poder de Lula gera dificuldades para analistas – que se veem tentados a fazer diversas analogias entre o governo atual e os primeiros governos Lula – e para formuladores da política externa. Embora haja vantagens em uma volta ao poder, como a possibilidade de evocar uma herança de benfeitorias pretéritas e a experiência do governante, Ricupero aponta que o regresso ao poder coloca um problema à política externa brasileira, para além das cicatrizes deixadas no mandatário por eventos recentes da política doméstica: como "agir de fato, do ponto de vista psicológico, de maneira distinta à que se teria feito no passado, a evitar repetir de modo automático o que deu certo antes". Em outras palavras, a força da memória dos governos anteriores de Lula pode dificultar o processo de "captar intelectualmente a realidade interna e externa", condição para a definição de políticas públicas exitosas, e agir de acordo com novas circunstâncias, em um Brasil que, agora, convive com uma "extrema-direita aguerrida" e em um mundo imerso em crises.

A policrise global e as transformações na ordem internacional são, em conjunto, o segundo grande fator que impacta a formulação da política exterior do terceiro governo Lula. A expressão "policrise global" foi cunhada por Adam Tooze, a partir do conceito de "policrise" de Edgar Morin, para se referir às sucessivas e interconectadas disrupções que afligem o mundo desde 2008, sendo a invasão russa da Ucrânia a sua expressão mais recente. O que dá autonomia conceitual à expressão são as inéditas crises "causadas por choques naturais em escala global", que se sobrepõem a crises internacionais tradicionais, como as financeiras ou geopolíticas, ricas em precedentes nos séculos XIX e XX. Essa superposição de crises que interagem entre si leva a um aumento exponencial de seus efeitos, ou seja, a policrise não é uma mera soma das consequências de cada crise em separado[220]. Em meio ao cenário de policrise global, encontra-se a crise do sistema internacional[221], isto é, do "conjunto de instituições e normas que reorganizaram as relações políticas e econômicas entre os Estados" após a Segunda Guerra Mundial. Simultaneamente ao cenário de policrise global, em que há aumento de animosidade entre EUA e China (e Rússia), Ricupero destaca quatro grandes transformações conjunturais em relação ao momento dos primeiros governos Lula:

1) fraturas e paralisia no sistema de segurança coletiva centrado no CSNU e no Direito Internacional;
2) crise do multilateralismo universalista e recuo da globalização e do grau de interdependência econômica e social entre as nações;

[219] O embaixador cita "o general Ibañez no Chile, Perón na Argentina, Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera na Venezuela, Manuel Prado e Fernando Belaunde Terry no Peru, Churchill no Reino Unido; já no século XXI, Michelle Bachelet e Sebastián Piñera no Chile e Alan García no Peru", e se questiona sobre a inclusão de de Gaulle nessa lista.

[220] Segundo o *WEF Global Risks Report 2023*: "*As volatility in multiple domains grows in parallel, the risk of polycrises accelerates. Concurrent shocks, deeply interconnected risks and eroding resilience are giving rise to the risk of polycrises – where disparate crises interact such that the overall impact far exceeds the sum of each part.*"

[221] Ricupero se vale de análises de Henry Kissinger e John Ikenberry, e sobretudo da Nova Estratégia de Segurança Nacional 2022 dos EUA para demonstrar o cenário de crise do sistema internacional.

3) transformação da agenda internacional devido à inédita centralidade dada às mudanças do clima e suas consequências; e
4) deslocamento do eixo econômico-demográfico do Atlântico Norte para o Pacífico.

Nesse contexto, Ricupero aponta um diferencial do Brasil em relação a outros agentes de peso do sistema internacional: a sensação de segurança externa generalizada devido aos 152 anos[222] de paz ininterrupta com os vizinhos da América do Sul e às boas relações com os demais países do Atlântico Sul. O Brasil segue separado por milhares de quilômetros das principais zonas conflitivas e não faz parte de alianças militares que exigiriam seu engajamento. Assim, as "ameaças de caráter global desencadeadas por forças da natureza" seriam as principais transformações que ameaçam o Brasil, embora a pressão para acolher um lado nas disputas entre grandes potências venha aumentando.

Por fim, e tendo em conta os fatores supramencionados, Ricupero aborda aspectos especificamente "diplomáticos" dos primeiros passos do governo Lula 3. Primeiramente, em relação ao que chama de "política interna da diplomacia", lembra o desafio de o governo e de suas políticas refletirem o caráter plural da aliança democrática que ascendeu ao poder em 2023. Em seguida, analisa a política externa *stricto sensu*. Haveria inspiração exclusiva da herança do PT e da "política ativa e altiva", dando ênfase, novamente, à política presidencial, que se vale da figura carismática de Lula. Anunciou-se que o presidente gostaria de fazer uma viagem por mês ao exterior, além das três primeiras viagens simbólicas planejadas (Argentina, EUA e China) e com nova prioridade à África em seguida[223].

A "réplica do passado" exige que a PEB de Lula 3 trate de questões mal-resolvidas de seus governos anteriores, como a crise dos processos de integração centrados na CELAC e na UNASUL diante da tensa coexistência, internamente, de valores democráticos, de direitos humanos e de regimes dissidentes, como Cuba, Nicarágua e Venezuela. A falta de atratividade do MERCOSUL é outro desafio a ser tratado pela política externa brasileira atual, que deve ir além do já antigo discurso de "modernização e revitalização", bem como o processo de adesão à OCDE, que deve perder urgência no curto prazo.

Ricupero faz ainda uma breve análise da postura brasileira em relação ao conflito na Ucrânia, que classifica como ambígua – seria necessário examinar as "causas da falta de negociação ou a responsabilidade pela guerra" antes de se querer negociar a paz.

O texto termina com nota positiva, afirmando que a "inovação supera com força a repetição" e isso se dá, no caso da política externa atual, pela centralidade dada à questão ambiental, que condiz com a volta de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e com a criação do Ministério dos Povos Indígenas. Para Ricupero, "[uma] estratégia correta de economia verde pode proporcionar ao Brasil o que até agora lhe falta: um projeto viável de crescimento interno, geração de empregos e competitividade internacional".

Marcos Azambuja defende que não haverá "uma nova política externa" no terceiro mandato de Lula, mas um "*aggiornamento* de posições que foram simplesmente ultrapassadas pelas incessantes mudanças do cenário mundial, ou que se revelaram inadequadas por recentes erros nossos de julgamento e ação". Inovações abruptas na política externa brasileira, como se deram no início do governo Bolsonaro, não persistem devido à tradição da diplomacia pátria e à necessidade de o Brasil oferecer garantias de "um comportamento internacional que inspire ampla confiança", a fim de ter mais acesso às diversas instâncias de poder do sistema internacional.

---

[222] No primeiro trimestre de 2023.
[223] Em seu primeiro ano de governo, Lula visitou 24 países e passou 62 dias fora do Brasil.

Mesmo que se cumpram expectativas externas, Azambuja não vê condições para uma ampliação do CSNU em futuro próximo e vê outros caminhos para a projeção externa do Brasil, os quais passam pelo campo cultural, citando o sucesso da CPLP, pelos bons antecedentes do País na manutenção da paz, pela proteção do meio ambiente e pela defesa dos direitos humanos, dimensões que vêm garantindo títulos e méritos para o País nas últimas décadas.

Azambuja opina sobre questões prementes à política externa brasileira atual. Por conta das ações do governo anterior, o embaixador teme que as correções de rumo se expressem em mais tolerância ou intimidade do que necessário com regimes autoritários. Quanto à OCDE, vê hesitação de associados em acolher o Brasil como sócio e pensa que talvez o nível atual de cooperação com a organização e com a UE, que já é bastante denso e produtivo, seja "o limite de onde devemos estar agora". Azambuja defende uma maior preocupação com a "equação amazônica", pleiteando a plena utilização do TCA, bem como maior cuidado e melhor uso do potencial hídrico da região e das demais bacias hídricas que cortam o Brasil. O autor defende repensar a relação entre Brasil e África Subsaariana e sugere a escolha de Angola como parceiro privilegiado nesse relacionamento. Por fim, advoga por políticas que combatam a "perda de cérebros" para o exterior, fomentando o desenvolvimento de grandes inteligências no País.

Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, destaca os danos gerados pelo governo Bolsonaro à diplomacia profissional e as mudanças que devem ser empregadas durante o governo Lula 3. As principais diretrizes do novo governo estariam no resgate de ações passadas, na retomada de um "velho nacionalismo protecionista", no retorno ao multilateralismo como ferramenta central à diplomacia e ao regionalismo como eixo central do espaço de atuação do Itamaraty. O autor destaca a ênfase na diplomacia ambiental e nos direitos humanos, que se reverte em reforma da estrutura do Itamaraty, exemplificado pelo estabelecimento da secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente.

O *modus operandi* da política externa brasileira atual resgata a diplomacia presidencial, mas, desta vez, com maior domínio dos temas pelo presidente Lula. O ativismo do presidente teve início ainda antes da posse, em sua participação na COP27, na qual aventou pela primeira vez a vontade de realizar a COP30 no Brasil, e Almeida ressalta três frentes em que o primeiro mandatário terá papel de destaque no futuro imediato:

1) a reforma do MERCOSUL;
2) a ratificação e entrada em vigor do acordo MERCOSUL-UE; e
3) as próximas reuniões do G20 e da cúpula dos BRICS.

Quanto aos temas de política internacional a serem tratados pela política externa brasileira, o diplomata aponta:

1) o meio ambiente como grande tema de reentrada do Brasil no circuito multilateral;
2) os dilemas da política externa nacional em relação ao tema paz e segurança, notadamente a relação do País com o Ocidente e com os BRICS, no contexto de guerra na Ucrânia;
3) os desafios em relação ao multilateralismo econômico, que vão desde a reforma da OMC até os problemas internos ao MERCOSUL;
4) a possibilidade de redesenhar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com apoio do BID e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), em direção a uma integração com mais resultados concretos (diferentemente do foco em espaços como UNASUL e CELAC).

Almeida põe em questão a volta parcial da "diplomacia ativa e altiva", especialmente em seu aspecto de manutenção de laços estratégicos com "gregos e troianos" e de uma "neutralidade" questionável. Critica as noções de Sul Global (negaria o universalismo e o ecumenismo da política

externa) e de multipolaridade (o jogo da diplomacia não seria suficiente para tornar o Brasil um "polo") que foram resgatadas pelo discurso diplomático atual. Por fim, Almeida propõe outro resgate, o do "livro branco" da política externa: em 2014, por meio de iniciativa do então chanceler Figueiredo, foram realizadas diversas conferências congregando diplomatas, funcionários públicos, acadêmicos e outros setores da sociedade civil com vistas a formulá-lo, mas a publicação de documento semelhante nunca foi concretizada. Para o autor, essa iniciativa e outras, de formulação ou de transparência, poderiam ajudar na execução da política externa brasileira no atual momento, particularmente desafiador, das relações internacionais.

A proposta de Lula de criação de um "clube da paz" para discutir uma solução negociada para a crise na Ucrânia, as declarações posteriores sobre o tema e uma maior assertividade da diplomacia brasileira geraram, em conjunto, análises e reações em mídias nacionais e estrangeiras sobre a política externa brasileira. O periódico inglês *The Economist* publicou, em abril de 2023, publicou artigo que a classifica como "hiperativa, ambiciosa e ingênua", apontando que o Brasil tem mais chances de mediar com sucesso questões a que está mais próximo (como a venezuelana) e que deveria se focar em pautas sobre as quais tem influência internacional, como a mudança do clima, e não em "grandes temas políticos sobre os quais tem pouca ou nenhuma [influência]".

Pouco tempo depois, Dawisson Belém Lopes publicou artigo defendendo a existência de um "revisionismo suave" na política exterior brasileira contemporânea. Lopes afirma que a política externa de Lula 3 é mais audaciosa que a "altiva" de vinte anos atrás (que já havia tentado mediar uma grande disputa internacional, no caso sobre o programa nuclear iraniano) e talvez aja de forma precoce sobre a guerra na Ucrânia. O autor refuta a ideia de que a ascensão indiana aconteceu naturalmente (relembra o processo de aquisição do *status* de potência nuclear) e o mito da ascensão "harmoniosa" da China, a fim de demonstrar como há rusgas quando se pleiteia um "assento à mesa alta", como faz atualmente o Brasil, ainda que por meio de um revisionismo suave (sem pretensões de desenvolver ogivas nucleares, nem de praticar subimperialismo em sua região).

Vanessa Barbara, por sua vez, classifica as posturas da atual política externa brasileira como pragmáticas. Segundo a autora, o Brasil abandonou o papel de pária desempenhado pelo governo anterior para assumir uma postura pragmática, ainda que isso implique um custo moral (*e.g.* não mencionar violações de direitos humano na China; sugerir que a Ucrânia ceda Crimeia).

Jorge Heine e Thiago Rodrigues discutem em artigo a visão de países ocidentais sobre a postura de não alinhamento de países latino-americanos e especificamente do Brasil, que já foi chamada de "vergonhosa", "falha moral" e, até mesmo, acusada de colocar "a ordem internacional em risco". Os autores relembram que a ideia de Lula de formar um "clube da paz" surge logo no início de seu governo e que a proposta é aventada e costurada com cuidado em sucessivas visitas, telefonemas e reuniões oficiais feitas e recebidas (com representantes de EUA, Ucrânia, Rússia, França e China).

A política exterior brasileira tem tido de se equilibrar entre interesses ocidentais e russos a fim de afirmar uma posição autônoma. Os autores lembram que o Brasil foi, por um lado, o único membro do BRICS que votou, em 23 de fevereiro de 2023, a favor de uma resolução da AGNU demandando a retirada da Rússia dos territórios ucranianos, mas só o fez após emendar a resolução com uma proposta de completo cessar-fogo. Por outro lado, Brasília votou a favor da fracassada resolução de Moscou no CSNU que abriria uma investigação sobre os ataques aos Nord Stream 1 e 2 no mar Báltico – além do Brasil, apenas a China votou a favor. Para os autores, isso não demonstra ambiguidade ou indecisão, mas a doutrina de não alinhamento ativo que direciona a política externa do terceiro mandato de Lula. O não alinhamento ativo se expressa tanto na

dinamicidade da política externa brasileira quanto na necessidade de cooperação regional e do multilateralismo.

Heine e Rodriguez criticam a postura de países do ocidente em face da proposta brasileira de "clube da paz" e a equiparam à postura dos EUA diante da proposta turco-brasileira para a crise iraniana em 2010: para os autores, Washington paga o preço de ter sabotado os esforços brasileiros. Para os autores, o Brasil é o país mais bem posicionado no Sul Global para assumir a tarefa de mediador em relação à guerra na Ucrânia, tanto por suas credenciais (forte tradição diplomática, capacidades de estabelecer coalizões, abundância de *soft power* e ausência ambições de conquista de territórios ou de domínio sobre outros países) quanto por um governo sob um líder experiente e respeitado internacionalmente. Por fim, com a relativa ineficiência das sanções ocidentais sobre a Rússia, devido ao aumento do comércio do país com o Sul Global, a mediação brasileira aparece como uma possibilidade de "salvar a Ucrânia" e não como uma ação ingênua.

d) Balanço da política externa em 2023

i. Rupturas e paradigmas

O *slogan* "O Brasil está de volta" sintetiza a ruptura da política externa do terceiro mandato de Lula com a do governo de Jair Bolsonaro, seu antecessor imediato. O fim do que alguns analistas identificam como um alinhamento ideológico à direita do espectro político-partidário, a ênfase no diálogo, a retomada do engajamento propositivo no âmbito multilateral, a reaproximação com os vizinhos e a busca por protagonismo no Sul Global são os guias desse retorno brasileiro. Observa-se o esforço de inserir o Brasil na construção de um sistema internacional multipolar.

O cenário internacional de 2023, porém, impõe obstáculos a essa "volta", como a ascensão da temática ambiental como pauta prioritária da agenda internacional, a disputa pela hegemonia entre EUA e China, a guerra entre Rússia e Ucrânia, a súbita escalada da violência em Gaza e a fragmentação do cenário político latino-americano, antes composto por governos mais alinhados à esquerda. Nesse quadro de reduzido espaço para consensos, Ricupero adverte que uma diplomacia ativa leva, inevitavelmente, a "divisões, controvérsias, desgaste interno e externo". Cabe ressaltar, ainda, que um ambiente internacional dominado por guerras e rivalidades é significativamente menos benéfico a potências intermediárias dotadas apenas de *soft power*, como é o caso do Brasil. De toda forma, a política externa anunciada tanto pelo presidente Lula, quanto pelo chanceler Mauro Vieira, está baseada na reconstrução das relações internacionais do país não somente pela via da reinserção, mas também pela via da projeção.

ii. Diplomacia presidencial

Ao longo de 2023, o presidente manteve uma intensa agenda de viagens que incluíam participação em cúpulas multilaterais e encontros bilaterais de alto nível, retomando uma tradição universalista de política externa e projetando a imagem do Brasil como um gigante latino-americano, lusófono, democrático e em desenvolvimento. Apenas no primeiro semestre de 2023, o presidente Lula visitou doze países e participou da Cúpula da CELAC, da reunião do G7 e da Cúpula para Novo Pacto Financeiro Global. Manteve, em Brasília e em viagens ao exterior, reuniões com presidentes ou primeiros-ministros de 37 Estados estrangeiros, e com nove dirigentes de blocos de países ou de organismos internacionais. Ao longo de todo o ano de 2023, o presidente Lula visitou 24 países em 15 viagens internacionais, totalizando 62 dias fora do Brasil.

O ministro Mauro Vieira, por sua vez, acompanhou o presidente Lula na quase totalidade desses encontros com autoridades estrangeiras, visitando, apenas no primeiro semestre, 25 países nos continentes americano, asiático, africano e europeu. Além disso, no mesmo período, o chanceler brasileiro representou o País em nove eventos multilaterais e manteve 112 reuniões de trabalho com ministros de Relações Exteriores, chefes de Estado e de Governo, dirigentes de organismos internacionais e outras autoridades de nível ministerial.

As três primeiras visitas oficiais do presidente Lula sinalizam, segundo Ricupero, a ordem das prioridades brasileiras: Buenos Aires, em janeiro, Washington, em fevereiro, e Pequim, em abril. O agendamento de visitas consecutivas aos Estados Unidos e à China pode sugerir, ainda, um caminho de equidistância em relação às duas potências mundiais. Em Buenos Aires, Lula quis dar ênfase à integração regional, um dos temas da pauta discutida com Alberto Fernandez em reunião bilateral e destaque da participação brasileira na 7ª Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), mecanismo para o qual o Brasil retornava após três anos de ausência. Em Washington, a pauta foi marcada pelos temas da democracia, do trabalho e do meio ambiente, ocasião em que os EUA anunciaram a primeira contribuição do país ao Fundo Amazônia. Em Pequim, Brasil e China firmaram 15 acordos, com destaque para o de facilitação de comércio e o de cooperação científica; além disso, a China anunciou investimentos na ordem de R$ 50 bilhões. A viagem à China também contemplou o evento de posse de Dilma Rousseff como presidente no Novo Banco de Desenvolvimento, em Xangai.

A diplomacia presidencial de Lula demonstra também maior tolerância a diferentes ideologias, ilustrada por encontros com Nicolás Maduro e Giorgia Meloni, representantes de extremos opostos do espectro ideológico. Tamanho engajamento no primeiro ano de mandato indica a aspiração a uma política externa "ativa", pautada pelo critério da importância bilateral, regional ou multilateral que cada um desses encontros representa.

iii. Reestruturação do MRE

Já no início do governo, houve uma reorganização do Itamaraty para fortalecer a capacidade do ministério de responder às demandas da reconstrução da política externa. Diplomatas foram realocados para postos considerados estratégicos e que estavam sublotados, tanto no exterior quanto em Brasília. Houve o restabelecimento de divisões regionais focadas em América Latina e Caribe, África e Oriente Médio. Também houve profundas reestruturações em áreas temáticas dedicadas a assuntos prioritários para a agenda internacional brasileira, como energia, clima, meio ambiente e gênero.

Na pauta de gênero, foi criado o sistema de promoção da diversidade e inclusão, com comitês para gênero, etnia e raça, pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Além de nomear a embaixadora Maria Laura da Rocha como secretária-geral das Relações Exteriores, o ministro Mauro Vieira criou o cargo de alta representante para Temas de Gênero, ocupado pela diplomata Vanessa Dolce de Faria. O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+.

O Itamaraty vem buscando aumentar o número de mulheres e negras e negros na carreira de diplomata e em postos de chefia, levando em conta a interseccionalidade entre gênero e raça. O Itamaraty está empenhado em aumentar a diversidade por meio de promoções nos escalões superiores. A atual gestão promoveu proporcionalmente mais mulheres e negros, no 1º semestre: 37,5% das promoções a ministro de primeira classe foram de diplomatas mulheres e 12,5%, de

diplomatas negros. Diplomatas mulheres correspondem a 23,3% do total; diplomatas negras e negros, a cerca de 5%. No entanto, entre o total de diplomatas promovidos no primeiro semestre de 2023, 29% correspondem a mulheres e 17,71%, a negros. Duas mulheres negras destacam-se na promoção a altos cargos.

Além das mudanças internas feitas no Ministério das Relações Exteriores, o governo fortaleceu a agenda de política externa em outros ministérios, reforçando assessorias internacionais e abrindo novos canais de diálogo entre diferentes pastas. Além disso, houve a retomada da atuação internacional de agências técnicas, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Houve, ainda, um empenho em avançar a interlocução do Executivo com setores da sociedade civil, como ocorreu nos Diálogos Amazônicos e nos seminários da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) sobre desarmamento nuclear, sustentabilidade, gênero, raça e infraestrutura regional.

iv. Âmbito regional

A abordagem para o âmbito regional também sofreu mudanças sensíveis. O Brasil promoveu o primeiro encontro de Presidentes da América do Sul em nove anos, passo para o restabelecimento de diálogo e cooperação na região. O evento reuniu todos os presidentes sul-americanos em exercício, exceto a peruana Dina Boluarte, que enfrentava problemas domésticos na data. A presença polêmica de Nicolás Maduro no encontro se fundamenta no entendimento de que um novo ímpeto de integração regional somente é possível com o retorno de uma Venezuela democrática e estável às negociações regionais, embora haja dificuldade de concretizar um compromisso democrático por parte do presidente venezuelano, demonstrada pelo recrudescimento da repressão na Venezuela, a expulsão de funcionários de direitos humanos da ONU e a questão de limites com a Guiana. Ainda assim, o evento logrou alcançar o Consenso de Brasília, que resultou, meses depois, no lançamento do mapa do caminho para a integração da América do Sul.

Em esforço de revitalizar a OTCA, foi realizada a IV Reunião dos Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, em Belém, também chamada de Cúpula da Amazônia. A Declaração de Belém previu a criação do Foro de Cidades Amazônicas, e de um sistema de controle aéreo integrado e, ainda, o exame da institucionalização do Parlamento Amazônico, entre outras promessas com intuito de fortalecer a integração entre os países amazônicos.

O retorno do Brasil à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e à União Sul-Americana de Nações (UNASUL) também fortalece o compromisso com a integração regional. A UNASUL, porém, ainda enfrenta o mesmo impasse que motivou seu esvaziamento. Para contorná-lo, conforme afirmam Maria Regina Soares de Lima e Diogo Ives[224], o Brasil, apoiado pela Argentina, propôs a modificação da necessidade de consenso para a eleição para o cargo de secretário-geral, mas a Colômbia defende uma organização mais concisa e flexível, a Venezuela quer a manutenção da UNASUL como está, e Chile, Equador e Paraguai propõem diálogos mais informais. Já na CELAC, o Brasil enfatizou o desenvolvimento social como bússola para as ações do grupo e a integração regional como caminho. Na III Cúpula CELAC-UE, ocorrida em julho, Brasil, Argentina, Colômbia e França promoveram uma mesa de negociações entre o

[224] No artigo intitulado "Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3", disponível na 9ª edição da Revista do Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

governo e a oposição da Venezuela, com vistas a organizarem eleições justas, transparentes e inclusivas no país; um dos resultados mais imediatos foi o levantamento temporário de algumas sanções impostas à Venezuela pelos EUA.

No MERCOSUL, o Brasil se esforçou para fortalecer o bloco. Em julho, o presidente brasileiro participou da Cúpula de Chefes de Estado em Puerto Iguazú, que encerrou a presidência *pro tempore* argentina e a transmitiu ao Brasil. Na Cúpula do Rio, que encerrou a presidência *pro tempore* brasileira em dezembro 2023, houve a assinatura do tratado de livre comércio com Singapura e a conclusão do processo de internalização da adesão da Bolívia como Estado Parte por todos os Estados Partes fundadores do blcoo, um pleito apoiado pelo Brasil. Porém, há desafios: a possibilidade de um tratado bilateral de livre comércio entre Uruguai e China e a paralisia das negociações com a União Europeia são pontos de atrito. O esfriamento das negociações com a União Europeia envolve uma série de divergências políticas: o Brasil deseja restringir o escopo de participação de empresas europeias em processo de compras governamentais e a punições contra descumprimento de metas ambientais voluntárias; a França, por outro lado, se recusa a renunciar seu protecionismo agrícola.

v. Relações bilaterais

A política externa brasileira, em 2023, em seu tom universalista, trabalhou para estreitar laços com países no mundo inteiro. Com os EUA, além da visita no primeiro semestre, o Brasil lançou uma iniciativa conjunta sobre dignidade do trabalho e combate à precarização nos dois países e em escala global. Além disso, a Comissão de Comércio Internacional dos EUA decidiu revogar o direito antidumping aplicado às exportações brasileiras de chapas de aço carbono que estavam em vigor desde 1993.

O presidente realizou visitas a tradicionais parceiros brasileiros europeus. Em abril, Lula visitou Portugal e Espanha. Em Portugal, ocasião em que houve a assinatura de 13 acordos bilaterais, com destaque para o acordo de equivalência dos ensinos fundamental e médio, que prevê a criação de uma Comissão Técnica bilateral para garantir sua aplicação. Na Espanha, Lula se reuniu com o presidente espanhol, Pedro Sánchez, e também participou de um almoço oferecido pelo rei Felipe VI; a ida do presidente brasileiro à Espanha foi marcada, ainda, por uma declaração conjunta, que prevê a implementação da Comissão Bilateral Permanente, essencial para o fortalecimento das relações estratégicas bilaterais. Em maio, Lula visitou o Reino Unido para a cerimônia de coroação do rei Charles III; o presidente também se reuniu com o primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, em encontro pautado por temas como comércio, cooperação tecnológica e questões ambientais. Em junho, o presidente visitou a Itália, onde encontrou o presidente italiano, Sergio Mattarella, e o prefeito de Roma, Roberto Gualtieri. Na mesma viagem, Lula visitou o Vaticano, onde se encontrou com o pontífice, em conversa marcada por tratar de assuntos sobre meio ambiente, sobre a esfera social e sobre a promoção da paz. Lula também foi à França para participar de um evento sobre um "Novo Pacto Financeiro Global" para enfrentar o desafio climático, ocasião em que se comprometeu com o combate ao desmatamento na Amazônia e cobrou dos países desenvolvidos o financiamento para o combate à crise climática. Em dezembro, Lula visitou a Alemanha, consolidando a retomada da parceria estratégica entre os dois países; na ocasião, foi publicada uma declaração conjunta sobre cooperação tecnológica para a promoção da integridade da informação e combate à desinformação. Durante todo o ano de 2023, houve intensa troca de visitas entre autoridades alemãs e brasileiras, uma aproximação que resultou em diversos acordos em áreas como energia, indústria e transição ecológica.

Na Ásia, além da visita de Lula à China, o presidente visitou o Japão, que sediou a Cúpula do G7. No Japão, foi anunciado o acordo de isenção recíproca de vistos para turistas. Em reunião bilateral com o presidente da Indonésia, à margem da Cúpula do G7, os líderes articularam um grupo de países detentores de grandes florestas tropicais. Em setembro, o presidente foi à Índia para participar da 18ª Cúpula do G20, ocasião em que o Brasil recebeu, pela primeira vez, a presidência do grupo. No Oriente Médio, Lula visitou os Emirados Árabes Unidos em abril, na volta da China – ocasião em que o país árabe anunciou investimentos na ordem de R$ 12 bilhões em energias renováveis – e em dezembro, por ocasião da COP 28, realizada em Dubai. Antes de ir para Dubai, o presidente também visitou a Arábia Saudita, onde se reuniu com o príncipe herdeiro e primeiro-ministro saudita, Mohammed bin Salman, em conversa sobre o BRICS, o G20 e energias renováveis. Na mesma viagem, Lula também foi ao Catar, onde discursou na abertura do Fórum Econômico Brasil-Catar e visitou o emir, Xeque Tamim bin Hamad Al-Thani.

Na América do Sul, a Argentina e o Uruguai foram os primeiros destinos oficiais do presidente, o que indica um reforço do compromisso regional brasileiro. Nas relações com a Argentina, os dois países celebraram os 200 anos de relações diplomáticas; assinaram um Acordo de Cooperação Antártica; publicaram o Plano de Ação para o relançamento da Aliança Estratégica Brasil-Argentina. Ademais, o governo brasileiro envidou esforços para facilitar um empréstimo emergencial do Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF) à Argentina e para incluir o vizinho entre os novos membros do BRICS, convite rejeitado pela Argentina de Javier Milei. A ascensão de Milei, aliás, demonstra ser um obstáculo à reaproximação entre os governos: as críticas feitas por Milei a Lula, ainda durante a campanha, ensejaram a ausência do presidente brasileiro no evento de posse do presidente argentino, em que o Brasil foi representado oficialmente pelo chanceler Mauro Vieira.

Já as relações entre Brasil e Paraguai enfrentaram desafios durante as complexas negociações sobre um novo protocolo para a Usina de Itaipu. O Paraguai realizou o pagamento da última parcela dos empréstimos tomados para a construção da usina em fevereiro de 2023, ano em que foram celebrados 50 anos da assinatura do Tratado de Itaipu. Ademais, o presidente brasileiro visitou Assunção em agosto para a posse do presidente Santiago Peña. Além disso, o Brasil iniciou o processo de reabertura da embaixada brasileira em Caracas, com vistas a normalizar as relações bilaterais com a Venezuela. Com o Peru, o Brasil celebrou os 20 anos da Aliança Estratégica, estabelecida em 2003 durante a visita do presidente Lula a Lima. O presidente brasileiro também foi à Colômbia, para participar do encerramento da Reunião Técnico-Científica da Amazônia, realizada em Letícia. Em setembro, Lula foi à Cuba para participar de cúpula do G77 + China, em Havana; à margem da cúpula, houve encontro presidencial entre Lula e Miguel Díaz-Canel.

No continente africano, Lula visitou países de língua portuguesa, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. Em Cabo Verde, primeiro país africano a ser visitado por Lula, o brasileiro reuniu-se com o presidente do país africano, José Maria Neves. Em São Tomé e Príncipe, Lula participou da 14ª Conferência de Chefes de Estado da CPLP e, à margem da conferência, reuniu-se com o presidente do país africano, em encontro que resultou na assinatura de um acordo de cooperação e facilitação de investimentos entre o Brasil e São Tomé e Príncipe. Em visita de Estado a Angola, Lula encontrou-se com o presidente angolano, João Manuel Gonçalves Lourenço, com quem assinou sete instrumentos de cooperação, e participou do Foro Econômico Brasil-Angola. Além dos países de língua portuguesa, o presidente brasileiro esteve na África do Sul, por ocasião da Cúpula do BRICS.

vi. Âmbito multilateral e agenda internacional

A reconstrução da política externa brasileira, no âmbito multilateral, concretiza-se por uma renovação da participação e por um ativismo diplomático em agendas multilaterais, sobretudo relacionadas a pautas sociais. O Brasil quitou todas as dívidas com organizações internacionais, em 2023, um total de R$ 4,6 bilhões. Tal feito, além de recuperar a credibilidade financeira do país, possibilitou novas oportunidades, como, por exemplo, o direito de sediar a 30ª Conferência das Partes da UNFCCC, em Belém, em 2025.

Na ONU, o Brasil voltou a ser parte do Pacto Global para Migrações. Em seu discurso na abertura da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Lula reafirmou a necessidade do combate à desigualdade e à fome, da adoção de medidas urgentes contra a crise climática e da reforma da governança global. Além disso, o ano de 2023 foi o último ano do biênio brasileiro como membro não permanente do Conselho de Segurança. A segunda presidência brasileira no CSNU durante o mandato, ocorrida em outubro de 2023, coincidiu com a eclosão do novo conflito entre Hamas e Israel, o que ensejou esforço brasileiro em convocar reuniões de emergência e em propor resolução demandando cessar-fogo e ajuda humanitária, além de ter presidido uma reunião de alto nível sobre a situação do Oriente Médio. Para além do conflito israelo-palestino, durante a presidência brasileira no CSNU foram aprovadas sete resoluções; o Brasil organizou o debate sobre a agenda de Mulheres, Paz e Segurança, no mês de comemoração da aprovação da Resolução 1325; e utilizou a fórmula Arria[225] para tentar aperfeiçoar o contato entre o Conselho de Segurança e a Comissão de Consolidação da Paz. Na Assembleia Geral, o Brasil votou favoravelmente à primeira resolução relativa à crise de Gaza, proposta por Malta em novembro, com foco na proteção de crianças. Em dezembro, o CSNU aprovou resolução sobre a crise humanitária em Gaza, proposta pelos Emirados Árabes Unidos, com voto favorável brasileiro.

No G20, agrupamento cuja presidência o Brasil assumiu em dezembro de 2023, o lema brasileiro, anunciado na Cúpula de Nova Delhi, é "Construindo um mundo justo e um planeta sustentável". A agenda brasileira tem três grandes enfoques: luta contra a pobreza, fome e desigualdade; desenvolvimento sustentável; e reforma do multilateralismo. Complementarmente, na trilha financeira, as prioridades brasileiras anunciadas são o financiamento ao combate da mudança climática, a atenuação da dívida dos países pobres, um sistema mais justo de taxação internacional e a reforma das instituições financeiras internacionais. Além disso, o Brasil anunciou a criação do G20 Social, mecanismo para garantir uma maior participação de *stakeholders* na elaboração de propostas para o grupo.

No que diz respeito ao BRICS, o Brasil indicou Dilma Rousseff para a presidência do Novo Banco de Desenvolvimento. Por outro lado, o convite à Argentina para tornar-se um novo membro do grupo, durante a expansão de 2023 acordada na 15ª Cúpula de Chefes de Estado do BRICS, acabou mal sucedida, dada a recusa do governo Milei de ser parte do BRICS+. No IBAS, o Brasil assumiu a presidência de turno em março de 2023.

Para firmar a posição em relação à pauta de direitos humanos, o Brasil se retirou do Consenso de Genebra sobre Saúde da Mulher e Fortalecimento da Família, grupo de países de posições conservadoras sobre os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres. No mesmo ímpeto, o país deixou de assinar as declarações da Aliança Internacional sobre Liberdade de Crença e Religião. Por outro lado, o país aderiu ao Compromisso de Santiago e à Declaração do Panamá,

---

[225] A "fórmula Arria" foi uma prática introduzida pelo embaixador venezuelano, Diego Arria, nos anos 1990. Ela consiste em consultas informais, sem registro de opiniões, com vistas a permitir uma troca mais franca de opiniões sobre qualquer assunto, sondando eventuais apoios ou objeções a determinadas propostas.

iniciativas baseadas na ideia de igualdade de gênero, participação política das mulheres, combate à violência e à discriminação e em favor de direitos reprodutivos e sexuais. O Brasil também aderiu à Coalizão pelos Direitos Iguais, que reúne 43 países comprometidos a pôr fim à violência e à discriminação de pessoas LGBTQIA+. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil aderiu ao Grupo de Amigos do mandato do especialista independente sobre proteção contra violência e discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero; além disso, o país foi eleito para mandato 2024-2026. Já no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Estado brasileiro realizou pedido formal de desculpas, após reconhecer sua responsabilidade internacional em relação à violação de direitos humanos de comunidades quilombolas de Alcântara, no contexto da instalação do Centro de Lançamento de Alcântara, como resultado do processo de consulta coordenado pelo Itamaraty. Ademais, a CIDH concluiu e arquivou o caso Ximenes Lopes, considerando o total cumprimento da sentença pelo Estado brasileiro.

Em matéria de desenvolvimento e segurança alimentar, o presidente anunciou, na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em Adis Abeba, a intenção de lançar a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. O Brasil também acordou, na Cúpula do G7, junto a outros 14 países e a União Europeia, a Declaração de Ações de Hiroshima para Segurança Alimentar Resiliente.

vii. Defesa da paz

O mundo conflagrado de 2023 deixa pouco espaço para manobras improvisadas. Assim, engajar uma diplomacia que se pretende ativa, buscando reforçar o papel mediador do Brasil, incorre em riscos. Na Cúpula do G7, em Hiroshima, o presidente brasileiro defendeu a paz e o multilateralismo como caminhos para alcançar um mundo "pacífico, estável e próspero", ditando o tom do tratamento que o Brasil visa a dar a esse tema.

A diplomacia avançada por Lula da Silva em 2023 mudou o enquadramento dado, pelo Brasil, à Guerra na Ucrânia. Lula, ainda que não tenha dado a ênfase que o Ocidente esperava à responsabilidade russa, adotou uma postura mais propositiva em direção à construção da paz mundial e, com apoio do papa Francisco, propôs a criação de um "clube da paz", composto por países como Brasil, China, Índia e Indonésia, como meio de alcançar um armistício. A ideia foi levada ao encontro anual do G7, para o qual o Brasil não era convidado desde 2009, mas não prosperou. Além disso, apesar das intenções construtivas, a declaração de Lula à imprensa durante visita oficial à China, afirmando que era preciso "convencer os países que estão incentivando a guerra a pararem", causou reação pouco usual de Washington e dos países europeus, salientando a decepção com a posição brasileira. Outra declaração do presidente que causou ruído foi a que deslegitimou o Tribunal Penal Internacional (TPI) frente à questão russo-ucraniana, por suposto tratamento seletivo da corte, chegando a propor a revisão da participação do Brasil no organismo, o que contrasta com o apoio histórico do Brasil ao Estatuto de Roma e ao Direito Humanitário em si. A postura brasileira, nesse episódio, provocou desconforto, dado que a defesa da paz não foi bem recebida por nenhum dos lados, e a abordagem gerou tensões com os países ocidentais, sem que tenha ensejado um estreitamento relevante com os parceiros do Sul Global. O Brasil, porém, continuou a buscar uma solução pacífica para o conflito, e, para tanto, Celso Amorim participou de conferências internacionais em Copenhague, Jedá e Malta.

Em relação à nova fase do conflito israelo-palestino, a diplomacia brasileira condenou imediatamente os ataques terroristas executados pelo Hamas em outubro de 2023. O Brasil se

empenhou, na condição de presidente rotativo do CSNU, na defesa da necessidade de levar ajuda humanitária e de libertar os reféns. Cerca de uma semana após a eclosão do conflito, a Rússia propôs uma resolução, no CSNU, em que demandava cessar-fogo humanitário imediato, libertação e evacuação segura de reféns e civis e prestação de assistência humanitária. Em um cenário de polarização no Conselho, intensificado desde a invasão da Rússia à Ucrânia, outros membros pediram que o Brasil articulasse uma proposta alternativa com maior possibilidade de aprovação. Enquanto articulador de consensos, o Brasil construiu um texto equilibrado que considerava as contribuições de outros membros, o que resultou em uma proposta que previa "pausas humanitárias" que permitissem a ajuda humanitária, condenava o Hamas e demandava a libertação de reféns. O projeto russo sequer alcançou quórum mínimo. O brasileiro, por outro lado, alcançou a unanimidade dos membros não permanentes, além da aprovação chinesa e francesa, enquanto Rússia e Reino Unido se abstiveram. Apesar da ampla aprovação, a resolução proposta não obteve êxito, já que foi vetada pelos Estados Unidos, que, além de não ter se engajado na negociação, justificou o veto dizendo que o texto não mencionava explicitamente o direito israelense à legítima defesa. Ainda na esteira da busca pela paz, Lula enviou o chanceler Mauro Vieira à Cúpula de Paz, no Egito, em outubro; o presidente também fez esforços pessoais junto a outros Chefes de Estado e de Governo em prol do cessar fogo, da libertação de reféns em poder do Hamas e da criação de corredores humanitários para a proteção de civis. A escalada do conflito por Israel ensejou críticas do presidente brasileiro, que reiterou uso desproporcional da força em Gaza. As declarações do presidente brasileiro acabaram por criar uma crise nas relações com Israel. O governo brasileiro, no entanto, reafirmou a posição tradicional do país em defesa da solução pacífica de controvérsias e da solução de dois Estados para o conflito israelo-palestino. Diante desse cenário, já nos primeiros dias de 2024, o Brasil apoiou formalmente a petição sul-africana na CIJ, cujo intuito central é evitar um genocídio em Gaza.

Ainda que as ações brasileiras nos dois principais conflitos mundiais de 2023 tenham tido pouco efeito prático, elas geraram debates político-diplomáticos importantes para a construção do não alinhamento ativo. Ademais, a inequívoca defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU se mostra cada vez mais necessária, tanto no que tange à composição do CSNU em si, quanto no que se refere à transparência de seus métodos e ao uso do veto.

O Brasil também se posicionou como mediador em controvérsias regionais. O país foi atuante nas conversas entre Venezuela e Guiana pela posse de Essequibo, defendendo uma saída diplomática desde o início, ainda que tenha reforçado a presença militar em Roraima para prevenir incursões militares no território brasileiro, em resposta ao referendo promovido pela Venezuela sobre a possibilidade de anexação. Lula conversou com Maduro e Ali e enviou o assessor-chefe da presidência, Celso Amorim, para mediar um acordo em São Vicente e Granadinas, país que ocupava a presidência *pro tempore* da CELAC. A Declaração Conjunta de Argyle foi lançada em dezembro e nela os dois países assumiram o compromisso de renunciar à ameaça do uso da força e de buscar uma solução baseada nos princípios do Direito Internacional. O Brasil, a CELAC e a CARICOM foram escolhidos como entidades mediadoras. Os EUA, que chegaram a realizar exercícios e operações militares na área com o Reino Unido, reconheceram e agradeceram a liderança diplomática brasileira na busca por uma solução pacífica.

Já em relação aos diálogos de paz entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Brasil voltou a ser país garante, ao lado de Chile, Cuba, Noruega, México e Venezuela, a convite das partes, posição ocupada pelo Brasil até a interrupção das negociações em 2019. Em junho, as partes firmaram os Acordos de Cuba, comprometendo-se com o cessar-fogo

bilateral, nacional e temporário, além de garantirem a participação da sociedade na construção de paz, por meio do Comitê Nacional de Participação, instalado em agosto.

viii. Diplomacia ambiental

A agenda diplomática ambiental brasileira é guiada pela ambição de mostrar o Brasil como uma "potência verde". Ainda como presidente eleito, Lula, na companhia de Marina Silva, foi à COP27, no Egito, ocasião em que se comprometeu com o desmatamento zero na Amazônia, com o combate às atividades ilegais na região, com a defesa dos povos originários e com as causas dos direitos humanos. Em vista de tais promessas, a fiscalização e a luta contra o desmatamento foram reforçadas, o que provocou a queda do desmatamento da Amazônia pela metade, em 2023, dado orgulhosamente apresentado pelo Brasil na COP28, em Dubai.

As ações ambientais também lograram alterar a percepção negativa internacional e reativar mecanismos de financiamento, como o Fundo Amazônia, por meio de doações como as do Reino Unido, da União Europeia, da Suíça, dos Estados Unidos e da Dinamarca. Já na Cúpula da Amazônia, o Brasil logrou captar mais de R$ 700 milhões para esse fundo que, ao longo de 2023, viu dobrar o valor em caixa até 2022, somando R$ 3,9 bilhões de doações. O país propôs, ainda, a criação de uma aliança de países detentores de florestas tropicais.

O fortalecimento da imagem do Brasil como potência ambiental possibilitou a candidatura brasileira a sediar a COP30, revertendo o simbolismo da desistência de sediar a COP25, em 2019. Ademais, o Brasil restabeleceu os patamares originais de sua Contribuição Nacional Voluntária (NDC, na sigla em inglês), no âmbito do Acordo de Paris, recuperando uma base de cálculo que proporcionasse realmente uma redução de emissões até 2030.

Outra iniciativa foi a criação da Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima, anunciada pelo presidente Lula em seu primeiro discurso na Cúpula de Líderes do G20, em Nova Délhi, na Índia. À margem da Cúpula do G20, o Brasil participou do lançamento da Aliança Global para Biocombustíveis, da qual faz parte junto a outros 18 países e 12 organizações internacionais. No âmbito doméstico, o executivo encaminhou ao Congresso Nacional o pedido de ratificação do Acordo de Escazú.

O avanço da diplomacia ambiental brasileira, embora tenha logrado indubitavelmente melhorar a imagem internacional do Brasil, não se deu sem malogros. A força da banca ruralista fez o Congresso aprovar um marco temporal de demarcação de terras indígenas que facilita a apropriação dessas terras por entes privados. Além disso, o projeto de lei de regulamentação do mercado de carbono no Brasil, em discussão, exime o agronegócio das obrigações previstas no futuro Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Outra questão que enfraquece a imagem brasileira como potência ambiental é a da exploração petrolífera na chamada Margem Equatorial, na foz do Amazonas, que, se lograr abrir novas frentes de exploração de combustíveis fósseis, iria na contramão dos atuais debates em foros ambientais, que pressionam para eliminar tais combustíveis. Ademais, a associação brasileira, como país observador, ao arranjo OPEP+, formado pelos integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e alguns aliados, também poderia reduzir o potencial de liderança climática do país pois, embora a retórica brasileira alegue visar a incentivar debates de transição energética dentro do arranjo, a postura adotada por seus integrantes, durante a COP28, foi a de bloquear qualquer menção à redução do uso de combustíveis fósseis nos documentos da conferência. Tal postura diferiu daquela adotada pelo Brasil, que, por meio do BASIC, sustentou a declaração de que são os países desenvolvidos que devem assumir a liderança na redução do uso de combustíveis

fósseis e ajudar os países em desenvolvimento na transição energética, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.

ix. Agenda econômico-comercial

O Brasil voltou a figurar entre as dez maiores economias do mundo, após o crescimento de 3% do PIB em 2023. Além disso, o país passou a ser o terceiro maior destino de investimento direto entre os membros do G20.

No âmbito comercial, o Brasil ratificou o protocolo da Rodada São Paulo ao Acordo sobre o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), que institui preferências comerciais para mais de 47 mil produtos e onze países. Na OMC, o Brasil retirou sua oferta para acessão ao Acordo de Contratações Governamentais (GPA, na sigla em inglês), justificando que os termos da oferta brasileira realizada em 2022 imporiam limites severos ao poder de compra do governo, com potencial de prejudicar políticas públicas de saúde e de tecnologia e inovação.

x. Internet e temas digitais

A regulamentação da internet foi um tema pautado pelo presidente Lula em discursos logo após a vitória eleitoral, mas, em 2023, essa temática não avançou substancialmente nem interna, nem externamente. Já em fevereiro, Lula enviou uma carta à primeira Conferência da UNESCO "Por uma Internet Confiável", defendendo um debate multilateral com ampla participação da sociedade civil sobre a necessidade de regulação das redes sociais. Essa questão também foi abordada no discurso do presidente na abertura da Assembleia Geral da ONU, em que advogou pela necessidade de combater a desinformação, os crimes cibernéticos e o enfraquecimento de leis trabalhistas por aplicativos. A proteção do trabalho digno nas plataformas digitais, ademais, foi tema de uma declaração conjunta do Brasil e dos Estados Unidos, lançada em setembro. Se no plano internacional, a temática apareceu somente nos discursos, no plano doméstico, o governo enfrentou a resistência do Congresso Nacional, que adiou a votação do chamado "PL das *Fake News*" após uma grande ofensiva das *big techs* contra o projeto.

2.6. Ministério das Relações Exteriores

I. Estrutura institucional do Ministério das Relações Exteriores

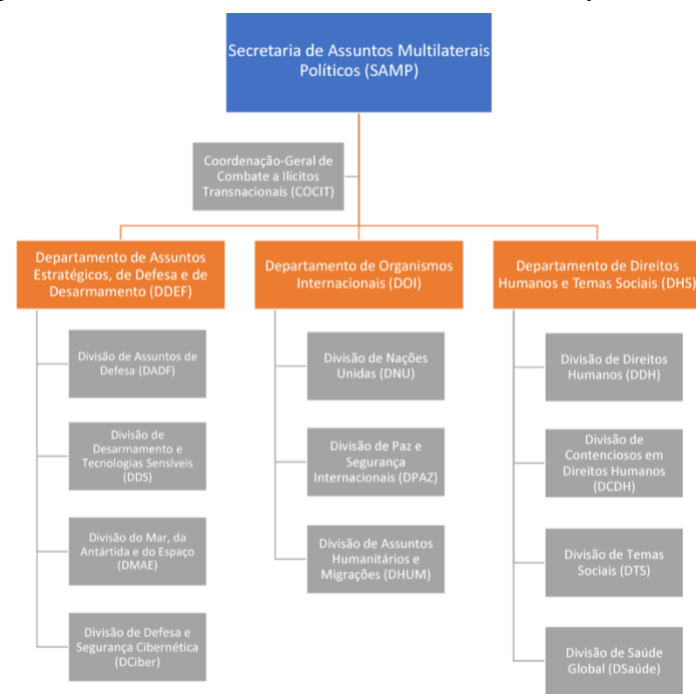
a) Aspectos gerais

A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (SERE) foi criada pelo decreto de 13 de novembro de 1823, com a separação em duas da então Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. A secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, participou, em dezembro de 2023, de sessão solene da Câmara dos Deputados em celebração aos 200 anos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O evento contou com a presença de parlamentares e de membros do corpo diplomático.

O MRE possui estrutura institucional no Brasil e no exterior. No Brasil, há a SERE, que é a denominação do conjunto de órgãos do Itamaraty no Brasil:

1) órgãos de assistência direta ao ministro de Estado: *e.g.* Gabinete, Assessoria de Participação Social e Diversidade, Assessoria Especial de Planejamento Diplomático, Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, Secretaria de Controle Interno, Consultoria Jurídica e Assessoria Especial de Comunicação Social;
2) a Secretaria-Geral (SG), órgão central de direção, e os órgãos de assessoria ao secretário-geral: *e.g.* Gabinete do secretário-geral, Secretarias, Instituto Rio Branco (IRBr) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC); e
3) unidades descentralizadas: *e.g.* Escritórios de Representação.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) é entidade vinculada ao MRE.

Eis um exemplo da estrutura de uma Secretaria no Itamaraty em 2023[226]:

[226] Para consulta da estrutura completa do Ministério das Relações Exteriores, visite o site: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/25-01-organogram-2023-completo-final.pdf. O organograma atualmente disponível de forma pública ainda não reflete as mudanças introduzidas após janeiro de 2023.

O Brasil mantém relações diplomáticas com todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU: são 193 membros, incluindo o Brasil) e com a Santa Sé, com a Ordem Soberana e Militar de Malta, com a Palestina, com as Ilhas Cook e com Niue. No exterior, o MRE dispõe de 218 representações, sendo 132 Embaixadas, 70 repartições consulares (entre Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados), treze Missões, Delegações e Representações e, finalmente, dois Escritórios[227].

b) Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.024/2022

No último ano do governo Bolsonaro, a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi redefinida pelo Decreto nº 11.024/2022. A reestruturação do Itamaraty adequou-se aos três principais eixos da política externa na gestão do ministro Carlos França: combate à pandemia (eixo sanitário); desenvolvimento sustentável (eixo ambiental); e recuperação econômica (eixo econômico-comercial-financeiro).

Para o primeiro eixo, foi criada a Coordenação-Geral de Diplomacia da Saúde (CGSaude), subordinada à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Para o segundo, foi criado o Departamento de Desenvolvimento Sustentável (DDES), também subordinado à SAMP. Para o terceiro, foi recriado o Departamento de Promoção Comercial e de Investimentos (DPR), inserido na Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC). A recriação do DPR resulta da reversão da iniciativa da gestão de Ernesto Araújo de dividi-lo em cinco departamentos de promoção comercial de setores específicos, como o Departamento de Promoção Tecnológica e o Departamento de Promoção de Serviços e de Indústria.

Outras inovações foram a transformação do Departamento Cultural em Instituto Guimarães Rosa (IGR), a criação de Coordenação-Geral para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CGOCDE), de Coordenação para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (CASEAN) e de uma Divisão de Defesa e Segurança Cibernética (DCiber) e a passagem dos temas de cooperação esportiva para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A reestruturação também promoveu atualizações temáticas e estruturais. Em termos gerais, percebe-se maior clareza em relação às atribuições de cada unidade do MRE. Ademais, muitas das alterações apenas desfizeram mudanças implementadas na gestão de Ernesto Araújo:

1) a Secretaria de Assuntos de Cidadania e Soberania (SASC) passou a ser a SAMP, ecoando nome anterior;
2) a área de imprensa deixou de ser um departamento específico e voltou a estar vinculada diretamente ao Gabinete (Assessoria de Imprensa do Gabinete);
3) os Departamentos Consular e de Imigração e Cooperação Jurídica (anteriormente de Segurança e Justiça) deixaram a SASC/SAME e a ABC deixou a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, e os três voltaram a compor, com a área cultural (IGR), uma secretaria única (Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura);
4) houve a recriação de área específica para a integração da infraestrutura na América do Sul;
5) houve a recriação de departamento próprio para negociações comerciais extrarregionais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL);

[227] Em 2022, foi criado um vice-consulado em Cusco, ainda não implementado. Em novembro de 2023, foi editado um decreto que cria embaixadas do Brasil em Freetown, Kigali e Kingstown e consulado-geral em Luanda, enquanto, em 2024, foi editado um decreto que cria a embaixada em Phnom Penh, os quais, quando implementados, elevarão as cifras apresentadas.

6) houve a recriação de unidade específica para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que também passa a cuidar de organismos regionais africanos;
7) foram extintos de departamentos e divisões próprios para Estados Unidos, China e Índia;
8) as unidades administrativas geográficas e temáticas numeradas (*e.g.* Divisão de Europa I, II e III) voltaram a ter nomes por extenso (*e.g.* Divisão de Europa Setentrional, Divisão de Europa Central e Oriental, etc.), com indicação mais precisa dos países sob sua competência;
9) houve o retorno da Divisão de Temas Sociais (DTS), em lugar da Divisão de Cidadania; e
10) houve a fusão dos antigos Departamentos de Promoção do Agronegócio e Promoção de Energia, Recursos Minerais e Infraestrutura.

c) Alterações promovidas pelo Decreto nº 11.357/2023

Com a mudança de governo em 2023, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou por nova reestruturação, agora sob o comando do embaixador Mauro Vieira. As principais mudanças, que entraram em vigor em 24 de janeiro de 2023, são as seguintes:

1) criação, como em outros ministérios da Esplanada, de Assessoria de Participação Social e Diversidade, subordinada diretamente ao Gabinete do ministro (G);
2) alteração dos nomes das antigas Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional e Assessoria Especial de Imprensa para Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos e Assessoria Especial de Comunicação Social, respectivamente;
3) o Instituto Rio Branco (IRBr) retorna à Secretaria-Geral (SG), em vez do G;
4) a Ouvidoria do Serviço Exterior e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), antes sob a Secretaria de Gestão Administrativa e a Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura, respectivamente, voltam a ficar subordinadas diretamente à SG;
5) extinção do Conselho de Política Externa, que era um dos órgãos de deliberação coletiva previstos no decreto de 2022, presidido pelo ministro de Estado e integrado pelo secretário-geral das Relações Exteriores, pelos secretários, pelo diretor-geral do IRBr, pelo chefe do G e pelo chefe de Gabinete da SG;
6) supressão de referência à função de supervisão do Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (ApexBrasil) e de presidência do Conselho Deliberativo da ApexBrasil; e
7) expansão de sete para dez secretarias.

Com relação às secretarias e aos departamentos, vale destacar:

1) a Secretaria das Américas é extinta, com suas competências divididas entre a Secretaria de América Latina e Caribe, inclusive México, e a Secretaria de Europa e América do Norte;
2) a Secretaria de Oriente Médio, Europa e África passa a ser Secretaria de África e Oriente Médio, uma vez que o tratamento de Europa passa para a Secretaria de Europa e América do Norte;
3) a antiga Secretaria de Ásia, Pacífico e Rússia passa a ser Secretaria de Ásia e Pacífico, com a junção dos antigos Departamentos de China, Mongólia e mecanismos bilaterais e regionais e de Rússia e Ásia Central em um único Departamento de China, Rússia e Ásia Central;
4) a antiga Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, que contava com cinco departamentos (de Política Comercial; de Promoção Comercial e de Investimentos; de

Política Econômica, Financeira e de Serviços; de Energia e Agronegócio; de Ciência, Tecnologia e Propriedade intelectual), passa a ser Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros, com apenas dois departamentos (de Política Comercial e de Política Econômica, Financeira e de Serviços);

5) a antiga Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura dá lugar a duas secretarias, uma de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação (temas, incluindo promoção de investimentos e propriedade intelectual, advindos da antiga Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos) e Cultura (Instituto Guimarães Rosa – IGR) e outra de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos;
6) a temática de meio ambiente e desenvolvimento sustentável deixa de ser competência do extinto Departamento de Desenvolvimento Sustentável, então subordinado à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos, e a temática de energia deixa de ser competência do extinto Departamento de Energia e Agronegócio, então subordinado à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, para serem tratadas em nova Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente, com departamentos próprios para cada um desses assuntos;
7) cria-se um Departamento de Integração Regional, para tratar de União Sul-Americana de Nações (UNASUL), Comunidade dos Estados Latino-Americanos (CELAC) e Organização dos Estados Americanos (OEA);
8) as negociações comerciais deixam de ser tratadas por departamento específico e são integradas ao Departamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)[228];
9) o antigo Departamento de Promoção Comercial, subordinado à Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos, é substituído por um Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura, subordinado à Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura; e
10) as áreas responsáveis por agricultura, concentradas anteriormente sob o agora extinto Departamento de Energia e Agronegócio, passam a dispersar-se entre o Departamento de Política Comercial, da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros, e o Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura, subordinado à Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura, além de Coordenação-Geral sobre Segurança Alimentar, vinculada diretamente à SG.

Essas mudanças permitem inferir as seguintes conclusões em relação à política externa a ser implementada no novo governo:

1) maior preocupação com a interlocução com a sociedade civil na formulação e implementação da política externa, com a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade;
2) menor ênfase política na condução do IRBr, ao subordiná-lo novamente à SG;
3) maior atenção às funções de acesso a informações e controle interno, evidenciada pela subordinação direta da Ouvidoria e da Inspetoria do Serviço Exterior à SG;
4) maior valorização da cooperação, o que foi expressamente mencionado pelo ministro de Estado em seu discurso de posse e se comprova, também, pela subordinação da ABC diretamente à SG;

[228] Ao longo de 2023, as negociações extrarregionais do MERCOSUL deixaram de fazer parte do Departamento do MERCOSUL e foram transferidas para coordenação-geral subordinada à Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros.

5) revalorização da integração regional, com a retomada da participação brasileira na CELAC e nos esforços de revitalização da UNASUL;
6) tratamento de Europa mais condizente com a tradição diplomática brasileira, junto com América do Norte, em vez de África e Oriente Médio;
7) tratamento mais concentrado e coordenado quanto a China e Rússia, ao reunir departamentos específicos em um só;
8) fortalecimento do processo de centralização da agenda de promoção comercial e de investimentos, cuja especialização por setores havia sido realizada na gestão do embaixador Ernesto Araújo, apesar de reversão parcial dessa tendência com o comando do embaixador Carlos França e da perda das funções de supervisão da ApexBrasil;
9) valorização da questão do meio ambiente e da mudança do clima, verificada com a criação de secretaria específica para esses temas;
10) progressiva redução da importância da temática do agronegócio na estrutura institucional, com a extinção de departamento próprio para o tema – já iniciada pelo embaixador Carlos França quando da fusão entre agronegócio e energia – e maior ênfase na questão da segurança alimentar, retomando uma agenda dos primeiros governos Lula, quando existia uma coordenação-geral para ações internacionais de combate à fome; e
11) simplificação da estrutura administrativa destinada à formulação da política externa, com a extinção do Conselho de Política Externa.

Desde o primeiro governo Lula, há tendência de que a estrutura organizacional ganhe em segmentação. Em 2003, o MRE contava apenas com três subsecretarias: uma de assuntos políticos, uma de assuntos econômicos e outra de gestão administrativa. Ao longo dos governos seguintes, essa estrutura tornou-se mais complexa e segmentada, com a criação de secretarias regionais ou temáticas[229]. Trata-se de reflexo do aprofundamento da participação do Brasil no sistema internacional.

Em 29 de dezembro de 2023, foi expedido o Decreto nº 11.873, que altera a estrutura regimental do Itamaraty estabelecida pelo Decreto nº 11.357/2023. Entre os ajustes estão a ampliação do acesso de servidores das carreiras de oficial de Chancelaria e assistente de Chancelaria a funções de assessoria de maior responsabilidade e aperfeiçoamentos no tocante à descrição das competências das unidades.

[229] Apenas no governo Bolsonaro houve redução do número de secretarias em relação a administrações anteriores.

II. Participação feminina no Itamaraty

a) Histórico

O fim do Império e a proclamação da República trouxeram consigo mudanças em relação aos privilégios monárquicos. Assim, a Constituição de 1891 declarou que "todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho" (artigo 72, parágrafo 2º). Entretanto, ao regular o direito ao voto, a Constituição foi silente quanto ao voto feminino, afirmando apenas que eram eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem, na forma da lei. Contudo, interpretadores e aplicadores do texto constitucional entenderam que as mulheres estariam implicitamente excluídas do sufrágio universal. Quanto ao acesso aos cargos públicos, o texto também não fez nenhuma distinção explícita. No entanto, o Código Civil de 1916 determinava a necessidade de autorização do marido para que uma mulher pudesse exercer cargo público. Ainda que estabelecesse a igualdade entre homens e mulheres, o texto de 1916 se limitava a uma igualdade formal.

Para as provas do concurso de admissão à carreira diplomática de 1918, o Decreto nº 12.998, de 24 de abril do mesmo ano, determinou que os candidatos deveriam "ter de 18 a 35 annos de idade; ter bom procedimento; não soffrer molestia contagiosa; ter sido vaccinados". Ao ver o concurso noticiado no jornal, a baiana Maria José de Castro Rebello Mendes buscou a opinião de Rui Barbosa sobre a possibilidade do acesso feminino a cargos públicos. Em sua resposta, Barbosa afirmou "não haver na legislação pátria dispositivo algum que incapacitasse as mulheres para o exercício de funções administrativas". Apesar do parecer favorável, ela somente conseguiria prestar os exames após despacho do chanceler Nilo Peçanha autorizando sua inscrição no concurso, não sem antes desencorajar a ambição da jovem[230].

Aprovada em primeiro lugar no concurso de 1918, Maria José de Castro Rebello Mendes tornou-se a primeira funcionária pública e a primeira diplomata do Brasil, ao ser nomeada para o cargo de terceiro oficial da Secretaria, o equivalente aos atuais terceiros-secretários. Oito anos depois, em 1926, mais duas mulheres juntaram-se a Maria José: Wanda Vianna Rodrigues e Celina Porto Carrero. Ambas já trabalhavam no Itamaraty em outras funções e foram nomeadas para o mesmo cargo de terceiro oficial. Na época, era comum a nomeação de funcionários sem a necessidade de seleção oficial. Wanda Vianna tornou-se a primeira mulher a servir como diplomata no exterior, opção que Maria José não teve após casar-se com um colega de profissão e ser obrigada a licenciar-se de seu cargo para acompanhá-lo em uma missão, já que não havia vaga para ambos. Em 1928, mais uma mulher foi aprovada por concurso público, e Zorayma de Almeida Rodrigues tornou-se a quarta diplomata do Itamaraty, em um universo de 241 servidores.

Em 1931, ocorreu a Reforma Mello Franco (Decreto nº 19.952, de 15 de janeiro de 1931), a qual excluiu as mulheres da carreira diplomática, limitando-as às funções consulares. Enquanto a carreira diplomática era considerada estratégica, a consular era considerada de menor prestígio. Essa mudança incitou manifestações da líder feminista Bertha Lutz, que chegou a escrever ao presidente Getúlio Vargas contra o tratamento discriminatório recebido pelas diplomatas. No ano seguinte, em 1932, o novo Código Eleitoral concedeu pela primeira vez o direito de voto às mulheres, finalmente reconhecendo a cidadania feminina plena. Apesar desse avanço, as mulheres continuavam a enfrentar obstáculos no serviço público.

[230] Peçanha indicou à futura diplomata que melhor seria para as mulheres que se dedicassem "à direção do lar".

Assim como suas colegas, Zorayma Rodrigues foi transferida para a carreira consular e tornou-se a primeira consulesa do Brasil, no prestigioso posto de Liverpool, o mesmo em que serviu o Barão do Rio Branco. Mais tarde, ela foi nomeada cônsul do Brasil em Livorno, assumindo a função em 1945. Apesar de sua trajetória exemplar, sua carreira seria interrompida devido a novas restrições legais à presença feminina no Itamaraty, mais especificamente o Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946.

O Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934, determinou em seu artigo 75, § 3º, que, "no caso de matrimônio entre funcionário e funcionária dos serviços diplomático ou consular, um deles passará para a disponibilidade não remunerada, consoante declaração escrita em que ambos manifestem a preferência do casal sôbre qual dos cônjuges deve ser atingido por essa medida". Apesar de não haver exigência expressa determinando que a mulher fosse aquela a abrir mão de sua remuneração, o fato é que essa medida afetou as mulheres diplomatas desproporcionalmente.

Em 1938, uma mulher ocupou pela primeira vez o cargo de chefia da Divisão de Atos, Congressos e Conferências Internacionais: Myriam Leonardo Pereira, cônsul de segunda classe e sétima integrante do "Grupos das 20", assumiu a posição interinamente durante as férias anuais do chefe da Divisão. Naquele mesmo ano, a Reforma Oswaldo Aranha (Decreto-lei nº 791, de 14/10/1938) fundiu as carreiras diplomática e consular, criando apenas a Carreira de Diplomata. Ademais, o artigo 30 do referido Decreto determinava que somente candidatos do sexo masculino poderiam inscrever-se no concurso de admissão à carreira diplomática. Ou seja, as mulheres estavam formalmente proibidas de ingressarem no Itamaraty a partir daquele momento. Em carta dirigida a Bertha Lutz, Oswaldo Aranha justificava a restrição afirmando que a presença feminina no corpo diplomático causava embaraços para o governo brasileiro, vez que outras nações não estariam tão "adiantadas" quanto o Brasil nesse tema. Para ilustrar seu argumento, Aranha citou uma suposta contrariedade do governo britânico à chefia de Zorayma Rodrigues no consulado de Liverpool.

Por outro lado, a unificação das carreiras diplomática e consular significou o retorno das mulheres que já estavam no Itamaraty às funções diplomáticas - ao menos em tese. Em realidade, as mulheres diplomatas continuavam a ser majoritariamente direcionadas a cargos considerados, naquele momento, como sendo de menor prestígio: os consulares e administrativos.

Em 1945, o Decreto-lei nº 7.473, de 18 abril de 1945, criou o Instituto Rio Branco (IRBr). Em março do ano seguinte, em 1946, foram publicadas as normas de regimento do instituto. Durante um breve período, surgiu assim uma janela de oportunidade para que mulheres interessadas na carreira diplomática se inscrevessem no processo seletivo, vez que a proibição para o acesso feminino previsto em 1938 não estava mais explícita no regimento do instituto. Após a classificação de 15 mulheres no concurso de 1946, o Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946, retomou a reserva completa e expressa das vagas para candidatos do sexo masculino: "No referido curso e na seleção só poderão inscrever-se brasileiros natos, do *sexo masculino*, e casados, se o forem, com mulher brasileira nata".

O mesmo decreto de 1946 previa que, em caso de casamento entre servidores públicos, seria a mulher quem necessariamente deveria pedir exoneração, o que contrastava com a redação do Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. Conforme citado anteriormente, uma das diplomatas que perdeu seu cargo em consequência dessa diretiva foi Zorayma Rodrigues, que se casou com um companheiro de carreira em dezembro de 1946. Mesmo que ele ocupasse cargo nível hierárquico inferior, Zorayma Rodrigues foi legalmente obrigada a exonerar-se. Ela tentou recorrer da exoneração diversas vezes, mas sem sucesso.

Em 1952, com a interdição de 1946 ainda vigente, um mandado de segurança permitiu que a candidata Maria Sandra Cordeiro de Mello prestasse as provas daquele ano, e ela acabou aprovada em 12º lugar, tornando-se a primeira mulher a cursar o IRBr. Sua ambição pessoal foi estampada na revista O Cruzeiro, em artigo no qual a futura diplomata expressava o desejo de alcançar o nível hierárquico mais alto da carreira. Todavia, antes de submeter seu pedido ao Judiciário, a aspirante a diplomata havia recorrido ao Legislativo, em especial ao senador Mozart Lago, cuja defesa do acesso feminino às carreiras públicas foi instrumental para fazer avançar a causa das mulheres que pretendiam ingressar no Itamaraty. O pleito feminino ganhava então espaço nas tribunas e nos jornais. A revista Time de junho de 1953 narrou o caso de Maria Sandra de Mello, e diversos impressos brasileiros começavam a debater a revogação do Código Civil de 1916, o qual impunha a submissão da mulher a seu cônjuge.

Finalmente, a Lei nº 2.171, de 18 de janeiro de 1954, declarou o seguinte em seu artigo 1º: "Ao ingresso na classe inicial da carreira de Diplomata são admitidos os brasileiros natos, *sem distinção de sexo*, nos têrmos e observadas as demais condições do Decreto-lei de número 9.032, de 6 de março de 1946". Estava formalmente findada, portanto, a diferenciação entre homens e mulheres no Itamaraty, mas, em termos substantivos, o tratamento diverso persistiu.

Em 1956, Odette de Carvalho e Souza tornou-se a primeira embaixadora de carreira do Brasil e, dois anos depois, em 1958, Dora Alencar de Vasconcellos tornou-se a primeira mulher a chefiar o consulado-geral do Brasil em Nova York. Ambas compuseram o "Grupo das 20", o qual inclui as dezenove mulheres que ingressaram no Itamaraty entre 1918 e 1938, juntamente com Maria José Monteiro de Carvalho, que ingressou em 1945. Dessas vinte, apenas três alcançaram o topo da carreira: Odette de Carvalho e Souza em 1956, Dora Alencar de Vasconcellos em 1964 e Lourdes de Vincenzi em 1972.

Apesar do avanço formalizado pela lei de 1954, a progressão feminina dentro do Itamaraty continuou a ser afetada por normativas discriminatórias. Exemplo da continuada discriminação foi a emergência do instituto da "agregação", por meio do Decreto-lei nº 69, promulgado em 21 de novembro de 1966. Tal norma determinava que, em caso de remoção de companheiro diplomata para o exterior, o outro diplomata do casal deveria solicitar "afastamento do exercício do cargo para acompanhar o cônjuge". Como efeito desse afastamento, o servidor "agregado" perdia o direito à retribuição, à contagem de tempo de serviço e à promoção. Apesar de não prever expressamente a aplicação do instituto às mulheres, elas foram majoritariamente afetadas e tiveram suas carreiras abreviadas como consequência. Maria Sandra de Mello foi uma das atingidas pela normativa, ao casar-se com José Augusto de Macedo-Soares, embaixador brasileiro na Turquia. Somente em 1973, em decorrência da Lei nº 5.887, de 31 de maio daquele ano, o tempo de afastamento como agregado passou a contar como tempo de efetivo exercício para aposentadoria e promoção.

Em 1978, Mônica de Menezes Campos tornou-se a primeira mulher negra diplomata do serviço exterior brasileiro, e seu ingresso na carreira foi amplamente difundido em jornais da época.

No ano de 1985, em meio ao processo de redemocratização do país, o Decreto-lei nº 2.234, de 23 de janeiro, determinou que casais de diplomatas poderiam ser removidos para o mesmo posto no exterior. Todavia, o texto criava uma distinção, pois apenas um dos cônjuges poderia receber a Indenização de Representação no Exterior (IREX). Vez que tal indenização corresponde a parte importante do salário de funcionário do Itamaraty no exterior, o resultado era que um dos diplomatas no casal (quase sempre a mulher) acabaria percebendo vencimentos ao menos 40%

inferiores pelo desempenho da mesma função. A equidade salarial entre cônjuges diplomatas somente foi alcançada em 1996.

Em 1987, o Instituto Rio Branco teve sua primeira mulher como diretora, na figura da embaixadora Thereza Quintella, que se dedicou a papel histórico da mulher na diplomacia brasileira.

A partir dos anos 2000, as mulheres conseguiram ocupar um espaço gradativamente mais amplo dentro do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Respondendo a pressões da classe, a gestão do ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) instituiu uma política informal de quotas para mulheres nos níveis mais altos da carreira, o que resultou em um importante incremento na participação feminina entre os ministros de primeira classe (de 10% para 29%). Contudo, a falta de instrumentos formais que garantissem a equidade nos fluxos de promoção significou reversão dessa política em gestões subsequentes.

Em resposta à ausência de uma solução duradoura, as mulheres diplomatas brasileiras passaram a organizar-se no intuito de apresentarem suas demandas ao comando da pasta, conforme demonstram as cronologias abaixo:

Table 8 Documents of the Group of Brazilian female diplomats[13]

Year	*Document*
2014	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Luiz Alberto Figueiredo
2016	Letter to the Minister of Foreign Affairs, José Serra
2017	Letter to the Chief of Staff of the UN Secretary General, Maria Luiza Ribeiro Viotti
	Letter to the Deputy Minister of Foreign Affairs, Marcos Galvão
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Letter to the General Committee on Gender and Race
	Letter to Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)
2018	Questionnaire to the female counselors of the diplomatic career
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa, and to the Financial Office of Brazil in New York
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes
	Letter to the Deputy Minister of Foreign Affairs, Marcos Galvão
	Letter to the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
2020	Letter to the Senator Eliziane Gama
	Letter to the Senator Leila Barros
2021	Letter to the leader of the female bench of the Senate, Simone Tebet
	Letter to the President of the Foreign Affairs Commission of the Senate, Senator Kátia Abreu
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Carlos França
	Letter to the Minister of Foreign Affairs, Carlos França
	Letter to the think tank on International Relations (Centro Brasileiro de Relações Internacionais)

Table 9 Actions carried out by the Group of Brazilian female diplomats[15]

Year	*Event*
2014	Three hybrid (in-person and on-line) meetings were held between February and May among female diplomats that were based in the capital and abroad (Balbino and Nogueira, 2018). As a result of the hybrid meetings and of the interactions on online platforms, the female diplomats organized, for the first time, to respond to an internal consultation for proposals to improve the work environment in the foreign service from a "perspective of female diplomats" (Grupo de Mulheres Diplomatas, 2014).
2015	Meeting with the Deputy MFA, Sérgio Danese, Chief of staff of the MFA and the Head of the Ethics Committee to bring to their attention concerns with harassment in the institution and propose a policy of harassment free environment (Alencastro, 2015; Spektor, 2015; Brasil and Press Office of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil, 2015).
2017	Public crowdfunding campaign aimed at collecting around 15,000 dollars to pay for the medical expenses of a women victim of domestic violence by a male diplomat (Chrispim Marin, 2018; Megale, 2018; Brandalise and Filgueira, 2017).
	Meeting with the Director for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa
	Meeting with the Deputy MFA, Marcos Galvão, and the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa.
2018	Seminar "Jornada Maria José de Castro Rebello: Um Século de Mulheres Diplomatas no Itamaraty" on the trajectory of Brazilian female diplomats, in partnership with FUNAG and the MFA of Brazil (Brasil et al., 2018).
	Documentary "Exteriores: Mulheres Brasileiras na Diplomacia" on the 100th anniversary of the entrance of the first woman to join the Brazilian foreign service (Diniz, 2018).
	Commemorative plaque in tribute to Maria José de Castro Rebello, attached to a building of the MFA of Brazil that was named after the first female diplomat to join the foreign service.
	Meeting with the Undersecretary-General for the Foreign Service, João Pedro Corrêa Costa.
2019	A reading group was created to discuss various topics on diplomacy, foreign policy and international politics, including on the condition women in diplomacy.

Fonte: Amena Yassine

Em 2013, a criação do Grupo Mulheres Diplomatas Brasileiras deu novo impulso às ações coletivas das diplomatas brasileiras. Em 2014, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), órgão permanente e consultivo, com a missão de promover a efetiva igualdade de gênero e de raça na chancelaria pátria. Em 2018, o Itamaraty lançou, nas mídias digitais, a campanha #maismulheresdiplomatas, para fomentar o ingresso de mulheres na carreira. No mesmo ano, foi realizado o Seminário "Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty", organizado pela FUNAG e pelo Grupo de Mulheres Diplomatas, e a primeira diplomata brasileira passou a dar nome ao Anexo I do Palácio Itamaraty em Brasília. Ainda em 2018, foi produzido o documentário "Exteriores: Mulheres Brasileiras na Diplomacia", que narra

a carreira de algumas diplomatas pioneiras no Itamaraty, além de explorar os obstáculos por elas enfrentados.

Contudo, como se verá adiante, dificuldades na progressão da carreira e falta de paridade no corpo diplomático persistem como problemas carentes de solução permanente. Como efeito dessas políticas discriminatórias cumulativas, o Brasil nunca teve uma chanceler mulher, nem havia tido, até recentemente, embaixadoras designadas para os postos mais estratégicos para a política externa brasileira, notadamente Washington e Buenos Aires.

b) Cronologia das mulheres na diplomacia brasileira

- 1891: A Constituição da Primeira República não prevê distinção explícita no acesso a cargos públicos;
- 1918: Toma posse a primeira mulher diplomata brasileira, Maria José de Castro Rebello Mendes;
- 1931: A reforma Mello Franco limita o cargo de diplomata aos homens, transferindo as mulheres para o setor consular;
- 1934: Decreto obriga servidora pública a se licenciar caso se case com diplomata;
- 1938: A reforma Oswaldo Aranha impede que mulheres prestem o concurso de admissão e unifica as carreiras diplomática e consular;
- 1942: Reedição do decreto de 1934;
- 1946: Decreto reafirma que apenas homens poderiam cursar o Instituto Rio Branco (IRBr);
- 1952: O decreto de 1946 é revertido por decisão judicial;
- 1956: Odette de Carvalho e Souza torna-se a primeira embaixadora de carreira do Brasil;
- 1958: Dora Alencar de Vasconcellos torna-se a primeira mulher a chefiar o consulado-geral do Brasil em Nova York;
- 1966: Cria-se o instituto da agregação, que abrevia a carreira de diplomatas mulheres cujos cônjuges também fossem diplomatas;
- 1978: Mônica de Menezes Campos torna-se a primeira mulher negra diplomata do Brasil;
- 1985: Decreto formaliza diferença salarial entre homens e mulheres, ao determinar que apenas um dos cônjuges (na ampla maioria dos casos, os homens) faria jus à Indenização de Representação no Exterior (IREX);
- 1986: Põe-se fim ao instituto da agregação;
- 1987: A embaixadora Thereza Quintella torna-se a primeira mulher a dirigir o IRBr;
- 1996: Põe-se fim à desigualdade salarial entre homens e mulheres diplomatas; e
- 2005: Vera Pedrosa torna-se a primeira e única mulher embaixadora do Brasil na França.
- 2007-2013: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira mulher representante permanente do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU);
- 2010-2011: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira mulher a chefiar a delegação do Brasil junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo-o presidido em fevereiro de 2011;
- 2023: Maria Laura da Rocha torna-se a primeira mulher, além de negra, a ocupar o cargo de secretária-geral das Relações Exteriores, o posto mais alto da hierarquia exclusivamente ocupado por diplomatas, chegando a ocupar interinamente o cargo de chanceler;
- 2023: Maria Luiza Viotti torna-se a primeira e única mulher embaixadora do Brasil nos EUA.

c) Maria José de Castro Rebello Mendes (1890-1936)

A primeira mulher diplomata do Brasil – e primeira funcionária pública concursada do País –, foi Maria José de Castro Rebello Mendes, em 1918. Nascida em Salvador, em 1890, Maria José era filha de uma professora e de um advogado; após perder o pai, passou a dirigir o colégio da mãe e, nessa instituição, aprendeu alemão, francês, inglês e italiano. Em dificuldade financeira, mudou-se para o Rio de Janeiro e passou a dar aulas particulares e a frequentar a Academia de Comércio, de modo a diversificar sua formação. Nesse contexto, interessou-se pela carreira de diplomata, devido às matérias exigidas, e viu no concurso a possibilidade de estabilidade. Assim, logrou inscrever-se no certame após o intermédio de Ruy Barbosa, que havia sido amigo de seu pai e transmitiu sua opinião favorável de jurisconsulto ao chanceler Nilo Peçanha[231]. Por meio de despacho, este autorizou a inscrição de Maria José no concurso, não sem fazer ressalvas explícitas à participação de mulheres no serviço público[232].

O despacho foi amplamente repercutido pelos veículos de imprensa e suscitou reações positivas e negativas de diferentes atores sociais. O Partido Republicano Feminino (PRF), fundado pela ativista feminista Leolinda Daltro, por exemplo, saudou a decisão do chanceler; já jornais como A Noite assumiram tom irônico, afirmando que, caso outros ministérios seguissem o exemplo do Itamaraty, "não levará muito tempo até que não haja mais ninguém do sexo feio nas repartições públicas"[233]. Devidamente autorizada, Maria José prestou os exames de admissão e foi aprovada em 1º lugar, tendo obtido nota máxima em Inglês, Geografia Geral, Geografia do Brasil e Alemão, e superou os demais candidatos em todas as disciplinas exceto três (Álgebra, Aritmética e Direito). Note-se que, malgrado seu inquestionável pioneirismo na história do movimento feminista brasileiro, Maria José não se considerava feminista, já que estava inserida em contexto no qual tal rótulo era estigmatizado. Ademais, longe de ser personagem unidimensional, Maria José não era militante política, e sua opção pela carreira diplomática foi motivada por razões pragmáticas de ordem pessoal.

Aprovada no concurso, Maria José tomou posse como terceiro-oficial (equivalente a terceiro-secretário, hoje) em 28 de setembro de 1918; sua carreira foi, no entanto, breve. Sua primeira lotação foi na Seção de Protocolo e, um mês depois, na Seção de Despesa da Direção-Geral de Contabilidade e Administração. Nesta, foi subordinada ao colega diplomata Henrique Pinheiro de Vasconcelos, com quem se casou em 1922. Casada, Maria José solicitou licença sem vencimentos e acompanhou o marido, designado para o Consulado em Bremen. Ao retornar ao Brasil, em 1923, Maria José retomou suas atividades como diplomata e foi mãe cinco vezes, de três mulheres e dois homens, um deles o embaixador aposentado Guy Pinheiro de Vasconcellos.

[231] Apesar de haver referência extensa em jornais da época à existência de um parecer escrito de Ruy Barbosa sobre o tema, o diplomata Guilherme Friaça, em pesquisa para consecução da tese de Curso de Altos Estudso (CAE) *Mulheres Diplomatas no Itamaraty*, não encontrou o documento. Há registro, porém, da opinião sobre o caso emitida de forma oral por Ruy Barbosa ao então chanceler Nilo Peçanha.

[232] No último parágrafo do despacho de Nilo Peçanha, lê-se: "Melhor seria, certamente, para seu prestígio, que continuassem à direção do lar, tais são os desenganos da vida pública, mas não há como recusar sua aspiração, desde que disso careçam e fiquem provadas as suas aptidões."

[233] Hoje sabemos que, mesmo com a democratização do acesso à carreira, pós-Constituição de 1988, isso jamais se verificou na realidade. Homens seguem representando cerca de 54,6% dos ocupantes de cargos no serviço público em geral, enquanto mulheres são 45,3%; no MRE, a discrepância é ainda maior: mulheres diplomatas representam menos de 25% do corpo diplomático brasileiro.

Neste ponto, destaca-se que Maria José foi mais uma vez pioneira ao solicitar a reconsideração do ato de suspensão de seu salário diante de licença médica por gravidez, em 1924.

Em 1930, Maria José foi promovida a segundo-oficial e, a partir de 1931, devido à Reforma Mello Franco, como funcionária do sexo feminino, ficou restrita ao corpo consular e foi reclassificada como cônsul de Segunda Classe. A medida proibiu, ainda, que mulheres servissem no exterior por período superior a doze meses, o que inviabilizou que Maria José fosse removida junto ao marido após a nova designação deste para o Consulado de Bremen. Ao invés de solicitar nova licença, Maria José realizou consulta à administração, que ensejou parecer jurídico de Clóvis Beviláqua. O jurista não propôs uma solução, mas sugeriu que Henrique Pinheiro de Vasconcellos, marido de Maria José, se abstivesse da nomeação. Assim, ambos desistiram da remoção e seguiram lotados no Rio de Janeiro. Em 1931, no contexto da Reforma Mello Franco, Henrique publicou carta no jornal A Noite na qual criticou as limitações impostas às funcionárias mulheres e fez defesa corajosa da excelência dos serviços prestados pelas mulheres no Itamaraty.

Maria José de Castro Rebello Mendes aposentou-se precocemente, em 1934, por razões de saúde[234], e acompanhou o marido à Bélgica, após ele ser designado como conselheiro comercial na embaixada do Brasil nesse país. Após retornar ao Brasil devido à saúde cada vez mais debilitada, Maria José faleceu em 19 de outubro de 1936.

Em setembro de 2018, em atenção ao centenário da admissão da primeira mulher diplomata, realizou-se a “Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty”, organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), com o apoio do Grupo de Mulheres Diplomatas. Em outubro desse mesmo ano, Maria José tornou-se a primeira mulher a nomear um dos prédios do MRE (Anexo I). Por fim, em 2023, no 105º aniversário do ingresso da primeira mulher diplomata no Itamaraty, foi criado o Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes, destinado a artigos de política externa e relações internacionais escritos por pesquisadoras brasileiras.

d) Beata Vettori (1909-1994)

Beata Vettori foi uma das primeiras diplomatas brasileiras a assumir funções plenas de embaixadora no exterior. A jovem carioca prestou o concurso de admissão em 1934, como uma das sete mulheres entre os 57 inscritos, e foi aprovada em 4º lugar[235]. No contexto da Constituição de 1934, que passou a vedar a distinção de sexo no acesso a todos os cargos públicos do País, Vettori logrou ingressar no Itamaraty, mas, por força da Reforma Mello Franco, ficou restrita à área consular, sendo lotada, no início de sua carreira, na seção de Serviços Comerciais. Apesar disso, a jovem diplomata participou da preparação de eventos diplomáticos relevantes, como a visita do chanceler argentino Saavedra Lamas ao Brasil, em 1936, e foi citada nominalmente em artigo escrito por Bertha Lutz, no qual a ativista destacou o ingresso de oito mulheres na carreira consular, no MRE (pós-1918), dentre as quais Odete de Carvalho e Souza e Beata Vettori.

Em 1938, Vettori tornou-se uma das primeiras diplomatas a exercer funções no exterior, no consulado-geral do Brasil em Buenos Aires. Antes de sua remoção, foi promovida a cônsul de

[234] Diagnóstico de osteomielite, desencadeada, segundo Friaça (2018), “possivelmente como decorrência do encadeamento de muitas gestações”. Maria José teve cinco filhos e duas outras gestações que não chegaram a termo. Neste ponto, é importante refletir sobre os direitos reprodutivos da mulher e os impactos em sua vida profissional, sobretudo em uma época anterior ao planejamento familiar e ao surgimento da pílula anticoncepcional e na qual os índices de mortalidade materna eram mais elevados.

[235] Beata Vettori foi aprovada no mesmo concurso no qual o escritor João Guimarães Rosa logrou aprovação.

segunda classe, cargo hoje equivalente ao de segundo-secretário. Em Buenos Aires, a diplomata tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de cônsul, ainda que interinamente; casada com um jornalista, foi também pioneira ao solicitar pagamento de auxílio familiar, por conta do marido, no valor de 15% sobre o salário. A solicitação contou com parecer positivo do consultor jurídico do Itamaraty, mas foi indeferida pelo então chanceler Oswaldo Aranha, que julgou que o deferimento constituiria precedente "desaconselhável e inconveniente à administração". O indeferimento foi, ainda, mantido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em contexto no qual o ingresso de mulheres no Itamaraty encontrava-se proibido (pós-Reforma Aranha)[236].

Vettori retorna ao Brasil em 1942 e é lotada na Divisão Econômica e Comercial; em 1943, passa a trabalhar no Serviço de Comunicações, subordinado ao Departamento de Administração; em 1944, torna-se chefe da Seção do Arquivo, seu primeiro cargo de chefia na Secretaria de Estado, e é indicada como assessora na Comissão Preparatória das Comemorações do Centenário do Barão do Rio Branco. Em 1945, Vettori declara desquite e é removida para a embaixada do Brasil em Bruxelas, onde fica até 1948. Nesse posto, recebe do governo belga a outorga da Ordem de São Leopoldo, no grau de cavaleiro, em reconhecimento a seu trabalho. Ainda nesse período, a diplomata representa o Brasil nos Congressos Internacionais de Mulheres ocorridos em Paris, entre 1945 e 1947, e atua como representante das associações femininas do Brasil.

Em 1948, Beata Vettori é transferida para o consulado-geral em Londres, onde assume como cônsul-adjunta, e é promovida a cônsul de primeira classe; no período, chega a assumir a chefia do consulado em duas ocasiões. De volta ao Rio de Janeiro em 1951, Vettori assume a função de chefe da secretaria do recém-criado IRBr e é convidada à inauguração da 1ª Bienal Internacional de Arte de São Paulo; nesse mesmo ano, Vettori torna-se a representante do IRBr no Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC)[237], que funcionava como comissão nacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) no Brasil. Também no mesmo período, a diplomata participa da criação do Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro (MAM-RJ). Como poeta, Vettori aproximou-se de escritores como Cecília Meirelles e Antonio Callado; além disso, trabalhou com tradução, traduzindo textos de Clarice Lispector para o francês e intermediando a publicação das obras desta no exterior.

A primeira chefia assumida por Vettori no exterior foi o consulado do Brasil em Cardiff, em 1953. Como cônsul no Reino Unido, a diplomata promoveu aumento do comércio deste país com o Brasil e ações de divulgação cultural em parceria com a Universidade de Cardiff. Em 1959, a diplomata retornou ao Brasil, onde assume a chefia da Divisão de Comunicações (DCA) e, posteriormente, da Divisão de Pessoal (DP), na qual substitui Azeredo da Silveira, de quem era amiga próxima. Como chefe da DP, Vettori impetra mandado de segurança contra ato do presidente da República que havia promovido outro diplomata em vaga que lhe cabia, pelo critério de antiguidade, à classe "N" (equivalente a ministro de segunda classe). O ato é defendido pelo então chanceler Horácio Lafer e mantido. Em 1960, Vettori é promovida e desiste do pleito; Lafer, então, a designa para exercer as funções de diretora do Departamento de Administração, durante período de impedimento de Azeredo da Silveira. No exercício dessa função, ela presidiu o grupo que discutiu a transferência do Itamaraty para Brasília. Essa mudança, no entanto, apenas se

---

[236] A primeira diplomata mulher a lograr o auxílio familiar em função do marido foi Marcela Maria Nicodemos.

[237] Instituto criado em 1946 e diretamente vinculado ao Itamaraty, composto por diretoria e conselho deliberativo com 40 membros.

efetivou a partir de 1969[238], quando Vettori já se encontrava removida, mais uma vez, para o Reino Unido, como cônsul-geral em Londres.

Nos anos 1960, em Londres, Vettori buscou promover os interesses comerciais brasileiros no Reino Unido; também mediou iniciativas como a viagem do jornalista inglês Adrian Cowell ao Xingu. Em 1963, a diplomata assumiu o cargo de cônsul-geral em Dusseldorf, tornando-se a primeira mulher a chefiar um consulado nesta cidade. Pouco antes de completar trinta anos de carreira diplomática, ela assumiu o consulado-geral em Paris, onde ficou entre 1965 e 1968, e é, mais uma vez, a primeira diplomata mulher a exercer tal função.

Apesar de nunca ter sido promovida a ministra de primeira classe, Beata Vettori desempenhou funções de embaixadora plena no Equador, no Senegal e na Mauritânia, e recebeu condecorações pelos serviços prestados em dois dos três postos. No Equador, a diplomata revitalizou a comissão mista bilateral existente e promoveu a abertura do mercado equatoriano ao gado brasileiro; no campo cultural, foi responsável pela instalação do Centro de Estudos Brasileiros (CEB) em Quito. Além disso, Vettori desenvolveu relação de amizade com o presidente do país, Velasco Ibarra e, em 1970, assinou Acordo sobre Cooperação no Campo do Uso Pacífico da Energia Atômica entre os países. No Senegal, Vettori buscou aprofundar laços culturais: firmou convênio entre a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Dacar com o objetivo de montar um acervo permanente de obras de arte negra no Museu de Arqueologia e Etnologia da USP.

Beata Vettori foi formalmente aposentada em 1971, como ministra de segunda classe, após 37 anos de carreira. Com a proximidade de sua aposentadoria, sua mãe pleiteou sua promoção a ministra de primeira classe, por meio de carta enviada à Presidência da República, sem sucesso. Em 1976, sob novo regime trabalhista, Vettori foi readmitida em suas funções no Itamaraty e ocupou o cargo de vice-cônsul em Bridgetown. Em 1979, foi novamente aposentada, ainda como ministra de segunda classe, após quase 40 anos de serviço. Faleceu em 1994, e foi não apenas diplomata mas também artista, escritora, poeta, tradutora, incentivadora das artes e feminista.

e) Odette de Carvalho e Souza (1904-1970)

Odette de Carvalho e Souza nasceu no Rio de Janeiro, em 1904, e, como filha do cônsul Carlos de Carvalho e Souza, morou em diversos países. Seu primeiro contato profissional com o MRE deu-se em 1931, como conselheiro técnica contratada para a delegação do Brasil junto à 15ª Conferência Internacional do Trabalho, onde atuou como suplente do seu pai na 3ª Comissão de Revisão Parcial da Convenção sobre o Trabalho Noturno das Mulheres. Foi uma das 28 mulheres presentes na conferência, de um total de quase 400 delegados. Odete também participou da Conferência de Desarmamento, no contexto da qual se aproxima de José Carlos de Macedo Soares, delegado brasileiro, que a indica para atuar também como arquivista, no evento. Ao assumir a chancelaria, em 1934, Macedo Soares designou Odette como adida, uma vez que ela não havia logrado aprovação no primeiro concurso de admissão prestado.

A principal área de atuação diplomática de Odette de Carvalho e Souza foi a segurança internacional, sobretudo os esforços de contenção da expansão comunista na América Latina. Ao retornar ao Brasil, Odette passou a trabalhar como elo entre o governo brasileiro e a *Entente Internationale contre la II Internationale*, de cujas reuniões passara a participar quando ainda se encontrava em Genebra, sob recomendação de Macedo Soares. Foi nomeada representante do governo brasileiro nessas reuniões pelo então chanceler Afrânio de Mello Franco, por indicação

[238] O Palácio do Itamaraty, em Brasília, só foi inaugurado em 1970.

do embaixador Raul do Rio Branco, chefe da legação brasileira em Berna, e chegou a elaborar análises como: “Os sovietes na América Latina” e “A infiltração comunista nas classes armadas”. Em 1936, Odette foi aprovada no concurso de admissão à carreira e foi nomeada, por Macedo Soares, chefe do Serviço Especial de Informação (SEI) do MRE. Lá, continuou a explorar o tema do anticomunismo, analisando a atuação de grupos bolcheviques na América Latina.

À frente do SEI entre 1936 e 1939, Odette de Carvalho e Souza participou diretamente de atividades que contribuíram para a instauração do Estado Novo, em 1937. A única exceção foi o breve período em que a diplomata acompanhou Macedo Soares quando este foi indicado para assumir o Ministério da Justiça, no qual atuou em favor do fortalecimento do discurso anticomunista, publicando diversos artigos. Em novembro de 1937, porém, Odete retornou à chefia do SEI, mas passou a enfrentar resistências da nova chancelaria, de Oswaldo Aranha, que não viu com bons olhos a concentração de influência na então cônsul de terceira classe, de apenas 32 anos. Com a Reforma Oswaldo Aranha, a diplomata foi prejudicada em sua primeira remoção: já promovida a cônsul de segunda classe, em 1938, ela solicita remoção para a embaixada do Brasil em Londres, que lhe é negada[239]. Odette é então removida para a legação do Brasil em Berna, onde permanece durante toda a Segunda Guerra Mundial.

De volta ao Brasil, Odette integrou as delegações do Brasil em diversas conferências internacionais, entre 1946 e 1951, sob a chancelaria de Raul Fernandes. Uma delas foi a Conferência de Bogotá, em 1948, na qual se adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1949, participou, como “primeira-secretário”, de palestra no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) sobre Joaquim Nabuco, na qual defendeu a adoção de postura pan-americanista pelo Brasil, que não considerava ser antagônica ao multilateralismo. A partir de 1951, Odette de Carvalho e Souza, já como “ministro”, foi removida para o consulado-geral em Lisboa, onde, diferentemente do trabalho que realizara até então, focado em temas multilaterais, lidou com assuntos consulares. A convergência ideológica da diplomata e do regime salazarista contribuiu para seu trânsito na sociedade portuguesa; como cônsul-geral, dona Odette, como era chamada[240], mediou a implementação do Acordo de Amizade e Consulta, assinado em 1953, e defendeu a constituição de uma comunidade luso-brasileira. O tema da imigração portuguesa para o Brasil foi central para a diplomata, que sugeriu um plano de imigração dirigida de portugueses das ilhas dos Açores para o Brasil.

Pouco antes de retornar ao Brasil, em 1956, Odette foi promovida a ministra de primeira classe, decisão despachada por Macedo Soares, ao fim da gestão Nereu Ramos. Tornou-se, assim, a primeira embaixadora de carreira do Brasil. A diplomata foi então alçada ao cargo de diretora do Departamento Político e Cultural (DPC) do MRE. Deixou o cargo no contexto de discordâncias com o chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, no governo Juscelino Kubitschek (JK), sobre a retomada de relações diplomáticas e comerciais com a União Soviética (URSS), à qual se opunha. Em 1959, após sabatina no Congresso, a diplomata foi enviada para assumir a embaixada do Brasil em Tel Aviv, que havia sido, até então, uma legação chefiada por ministro. A ministra das Relações Exteriores de Israel era, naquele momento, Golda Meir.

---

[239] O Foreign Office do Reino Unido era abertamente contrário à presença de mulheres em seu corpo diplomático. A postura britânica em relação à questão foi, inclusive, utilizada pelo chanceler Oswaldo Aranha no contexto da discussão interna sobre a presença de mulheres no Serviço Exterior Brasileiro (SEB).

[240] Os autores do capítulo sobre Odette de Carvalho e Souza atentam para o fato de que o tratamento público como “dona Odette” era sintomático da hierarquia de gênero existente no MRE, no qual não era, por vezes, sequer concebível utilizar o tratamento (justamente devido) de “embaixadora”.

De Tel Aviv, Odette foi removida para San José da Costa Rica, o que coincidiu com a crise da renúncia de Jânio Quadros. Durante sua chefia do posto, as comunicações da diplomata foram marcadas pelo anticomunismo e por elogios a oponentes políticos de João Goulart. Após o golpe militar de 1964, as comunicações passaram a defender a legitimidade do novo governo. O apoio de Odette ao novo regime foi determinante para sua designação para a delegação junto às Comunidades Econômicas Europeias (CEE), em Bruxelas, em 1965. Foi aposentada compulsoriamente em 1969 e faleceu no Porto, em 1970.

f) Dora Alencar de Vasconcellos (1910-1973)

Dora Alencar de Vasconcellos foi a primeira mulher a chefiar o consulado-geral do Brasil em Nova York, uma das repartições consulares mais antigas do Brasil, na qual ficou lotada entre 1958 e 1966[241]. À semelhança de Maria José de Castro Rebello Mendes, Dora Alencar perdeu o pai ainda adolescente, mas, proveniente de família de classe média alta, teve condições de estudar línguas estrangeiras e foi aprovada no concurso de admissão à carreira diplomática em 1937. Desde 1930 era casada com o escritor pernambucano José da Cruz Cordeiro Filho, com quem teve seu único filho, em 1931; seu marido foi aposentado compulsoriamente em 1936, o que pode ter influenciado sua opção pela carreira. Entre 1936 e 1938, antes de ingressar no MRE, trabalhou como funcionária do Conselho Federal de Comércio Exterior.

Dora foi a 15ª integrante do "Grupo das 20": 19 mulheres diplomatas que ingressaram no Itamaraty entre 1918, ano da pioneira Maria José, e 1938, ano da Reforma Aranha, que vetou o ingresso de mulheres no Itamaraty. Entre elas, foi, respectivamente, a 15ª e a 2ª de apenas três a alcançar o topo da carreira diplomática e a apresentar cartas credenciais como chefe de missão diplomática[242]. O concurso por ela prestado (1937) foi, na prática, o último a permitir o ingresso de mulheres na carreira[243].

A primeira lotação de Dora foi como auxiliar do chefe do Departamento Diplomático e Consular; em seguida, foi lotada na SERE, onde atuou como auxiliar de gabinete do secretário-geral, tendo assessorado os embaixadores Maurício Nabuco e Pedro Leão Velloso. Em 1942, foi promovida a cônsul de segunda classe e separou-se de seu marido. Em 1940, Dora atuou como auxiliar da delegação do Brasil à Conferência dos Estados Americanos, em Havana. Sua primeira remoção ocorreu em 1943, para o consulado-geral em Montevidéu, onde atuou como vice-cônsul e cônsul-adjunta; entre 1947 e 1950, foi enviada para servir na embaixada em Montevidéu. Retornou ao Brasil em 1950, foi promovida a cônsul de primeira classe e designada como auxiliar de gabinete na SERE, sob gestão do embaixador Cyro de Freitas-Valle. Em 1951, foi lotada no DPC, como auxiliar do chefe da unidade; nesse mesmo ano, atuou como secretária-geral adjunta da comissão organizadora do I Congresso da União Latina, realizado no Rio de Janeiro.

À semelhança da atuação de Beata Vettori em eventos multilaterais sobre os direitos da mulher, Dora Vasconcellos secretariou a VIII Assembleia da Conferência Interamericana de Mulheres, no Rio de Janeiro. Em 1952, foi removida para o consulado-geral em Nova York, onde desempenhou a função de cônsul-adjunta; em 1954, foi promovida a conselheira. Em Nova York,

---

[241] Depois dela, passar-se-iam quase cinco décadas até que outra mulher chefiasse o posto.

[242] As outras duas foram Odette de Carvalho e Souza (1956) e Lourdes de Vicenzi (1972).

[243] Além de impedir o ingresso de mulheres, a Reforma Aranha unificou as carreiras diplomática e consular. Em teoria, isso possibilitou que mulheres assumissem funções diplomáticas que lhe haviam sido vedadas pela Reforma Mello Franco. No entanto, ainda que tenham passado a pertencer à mesma carreira que seus colegas homens, as mulheres diplomatas continuaram a ser designadas a funções administrativas e consulares, sofrendo evidente discriminação de gênero no que se refere à ascensão funcional, à lotação na SERE e à remoção para postos no exterior.

foi promovida a ministra de segunda classe, em 1958, e quase foi efetivamente removida para o consulado-geral de Paris, mas, em lugar disso, foi nomeada chefe da repartição consular brasileira em Nova York, tornando-se a primeira mulher a exercer tal função. A diplomata foi, ainda, cofundadora do Brazilian Institute, vinculado à Universidade de Nova York (NYU, na sigla em inglês), e engajou-se, particularmente, na promoção da cultura brasileira nos Estados Unidos (EUA): em novembro de 1962, envolveu-se na organização do concerto *Bossa Nova – New Brazilian Jazz*, no célebre Carnegie Hall. Para viabilizar o evento, contatou pessoalmente o produtor americano Sidney Frey e atuou em estreita parceria com a Divisão de Difusão Cultural do Itamaraty, criada em 1962. Em 1964, foi promovida a ministra de primeira classe, sagrando-se a segunda mulher a chegar ao topo da carreira.

Em 1965, Dora foi nomeada embaixadora do Brasil na Polônia, mas sua designação foi tornada sem efeito. Em 1966, foi então nomeada para a embaixada do Brasil em Ottawa, a primeira mulher a ocupar posição de embaixadora estrangeira junto ao governo do Canadá. Após perder o filho de modo repentino, ainda em 1966, Dora assumiu a embaixada do Brasil em Trinidad e Tobago, em 1970, e foi nomeada embaixadora cumulativa em Barbados e na Jamaica a partir de 1972. Faleceu em Port-of-Spain, em 1973, a serviço do País no exterior, dois anos antes de fazer jus à aposentadoria, e foi a primeira mulher a ser sepultada com honras militares no Brasil; seus restos mortais foram recebidos pelo embaixador Miguel Paranhos do Rio Branco, então chefe do Escritório de Representação no Rio de Janeiro (ERERIO), por instrução do então chanceler Mário Gibson Barbosa.

Além de diplomata, Dora foi também poeta: publicou três obras líricas, entre os anos 1950 e 1960, todas bem recebidas pela crítica literária. Foi, por fim, amiga do compositor Heitor Villa-Lobos, com quem realizou parcerias no campo musical, como compositora[244].

g) Vera Pedrosa (1936-2021)

Vera Pedrosa nasceu em 1936, filha do crítico de arte e ativista de esquerda Mário Pedrosa e de Mary Houston Pedrosa. Acusado de ter apoiado a Aliança Nacional Libertadora (ANL) na organização dos levantes de 1935, seu pai, foragido, não compareceu ao nascimento da filha; já sua mãe foi presa em 1938, acusada de atividades subversivas. A infância de Vera foi, desse modo, marcada pelo exílio: em 1939, com três anos, vai com seus pais para os EUA, onde é alfabetizada em inglês. Retorna ao Brasil aos nove anos e começa a escrever suas próprias críticas de arte ainda muito jovem. Gradua-se em Filosofia na Universidade Federal do Brasil (hoje UFRJ) e casa-se com o sociólogo Luciano Martins de Almeida, com quem teve três filhos. Entre 1960 e 1966, trabalhou como jornalista, escrevendo para as seções de arte, por vezes em colaboração com o pai, que se tornara diretor do Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM-SP). Nessa época, Vera passou a escrever poesia, e seu primeiro livro foi publicado em 1964. Interessada também por cinema, Vera estabeleceu amizades com expoentes do Cinema Novo, notadamente Helena Solberg, a única mulher do movimento.

No contexto posterior ao golpe militar de 1964, Vera Pedrosa separou-se de Luciano Martins e, buscando maior segurança financeira para si e para seus filhos, optou pela carreira de diplomata, com a qual tinha contato por meio de amigos. Após três meses de estudo, Vera foi aprovada no concurso de admissão à carreira diplomática de 1966, em sexto lugar. Sua turma, que se formou em 1968, contava com apenas quatro mulheres, dentre os 27 jovens diplomatas. Quando

---

[244] A pedido de Villa-Lobos, Dora escreveu quatro poesias para as canções da suíte *Floresta do Amazonas* (1958), intituladas “Cair da Tarde”, “Canção de Amor”, “Veleiros” e “Melodia Sentimental”.

iniciou o curso do IRBr, Vera acabara de completar 31 anos, idade que destoava da maioria de seus colegas, muitos dos quais tinham menos de 25 anos, já que, à época, não se exigia graduação completa para o ingresso[245].

Em sua primeira lotação, a diplomata foi designada para a SERE, cargo considerado de prestígio e que destoava da prática comum de lotação de mulheres em setores como consular, administrativo ou cultural. Foi posteriormente lotada na Divisão de Transportes e Comunicações, onde suas habilidades profissionais causaram impressões positivas, registradas em seu maço pessoal. O reconhecimento de seu mérito profissional não obstou, porém, que Vera sofresse vigilância política em razão da atuação política histórica de seu pai. Em 1971, Mário Pedrosa foi novamente condenado ao exílio, após ser enquadrado pela Lei de Segurança Nacional de 1971. Nesse contexto, o MRE negou o acesso de Vera a telegramas classificados; a diplomata denunciou formalmente a discriminação e foi removida para Madri, em 1972.

Sua atuação no exterior foi marcada pela intensa promoção da cultura brasileira. Amiga de diversos intelectuais brasileiros, Vera os reunia em sua residência, em Madri, que era também frequentada pelo pai da diplomata, exilado em Paris. O segundo posto de Vera no exterior foi Lima, para onde foi removida a convite do embaixador Manoel Emílio Pereira Guilhon. Apesar de não ocupar formalmente o setor cultural na embaixada do Brasil em Lima, continuou a promover exposições, concertos e trabalhos de artistas brasileiros. Em 1977, foi responsável pelo lançamento de uma obra sobre a poesia brasileira em edição bilíngue português/espanhol. Nesse ano, foi promovida a "primeiro-secretário", sua primeira promoção por mérito.

Após retornar por breve período à SERE, Vera recebeu convite, em 1981, para servir na Divisão das Nações Unidas (DNU), lotação de prestígio na qual não havia nenhuma outra mulher lotada. Trabalhou na DNU até 1983; nesse período, atuou como delegada do Brasil em importantes reuniões multilaterais voltadas ao tema ambiental, o que influencia o tema de sua tese de Curso de Altos Estudos (CAE)[246]. Em 1983, a diplomata foi removida para a embaixada do Brasil em Paris e, em 1989, foi designada ministra-conselheira na missão do Brasil junto à UNESCO. Na gestão de Celso Furtado no Ministério da Cultura (1986-1987), a diplomata foi nomeada secretária de Difusão e Intercâmbio Cultural. Em 1987, Vera Pedrosa assumiu a chefia da DNU e teve papel determinante na elaboração de uma nova política externa ambiental. Nesse contexto, teve influência direta na concepção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Em 1989, já promovida a ministra de segunda classe, Vera foi decisiva na defesa do Brasil da inclusão desse princípio na Resolução 44/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e trabalhou ativamente na campanha da candidatura do Brasil para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992.

Em 1992, a convite do presidente Itamar Franco, que tinha Fernando Henrique Cardoso (FHC) como chanceler, Vera tornou-se a primeira mulher a chefiar a Assessoria Diplomática da Presidência da República, cargo que ocupou até 1995. Em 1993, foi promovida a ministra de primeira classe; havia, então, apenas uma embaixadora na ativa, Thereza Maria Machado Quintella, que havia sido promovida em 1987. Haviam-se passado, portanto, seis anos sem que nenhuma mulher diplomata alcançasse o topo da carreira. Em 1995, Pedrosa foi nomeada para sua primeira chefia de posto, na embaixada do Brasil na Haia; nesse período, dedicou-se à criação da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em 1997, tendo atuado

---

[245] À semelhança de muitas das mulheres diplomatas mencionadas, Vera ingressou "mais velha" na carreira e destacou-se no curso de formação por sua experiência profissional prévia e vasta cultura geral.

[246] *O Meio Ambiente dez anos após Estocolmo: a perspectiva brasileira*, primeira dissertação a versar sobre temática ambiental.

como delegada nas reuniões preparatórias que discutiram a implementação do mandato da futura organização. A diplomata influi diretamente na apresentação de candidatura brasileira à direção da OPAQ, defendendo a indicação do nome de José Mauricio Bustani. Na Haia, Vera articulou a campanha de Bustani, que foi eleito por aclamação em 1997.

O segundo posto de Vera Pedrosa como embaixadora foi Quito, em 1999, e o terceiro, Copenhague, em 2001. Pouco tempo depois, em 2003, a diplomata recebe convite de Celso Amorim, chanceler do então recém-eleito presidente Lula, para assumir a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, então a principal posição de direção política do MRE. Tornou-se, pois, a primeira mulher a ocupar tal função, responsável por coordenar as relações diplomáticas do Brasil com o resto do mundo, à exceção da América do Sul, e a supervisionar a atuação do País em todos os organismos multilaterais políticos. Ocupou essa função até 2005, ano em que conduziu os preparativos da 1ª Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Nesse mesmo ano, torna-se a primeira mulher a ser nomeada embaixadora do Brasil em Paris, em contexto de aprofundamento das relações bilaterais e incremento do fluxo comercial; nesse posto, foi responsável por organizar o evento de comemoração do Ano do Brasil na França (2005). Em 2006, a diplomata foi aposentada compulsoriamente, ao completar 70 anos de idade, mas foi mantida, em capacidade pessoal, como embaixadora do Brasil na França até 2008[247].

Para além da Vera diplomata, a Vera escritora publicou três livros, ao longo da vida, e teve poemas reproduzidos em diversas coletâneas. Em 2015, já aposentada, publicou a obra *A árvore aquela*. Como artista e diplomata, é lembrada por seus pares por seu genuíno interesse por ampla gama de temas, como artes, literatura, música, filosofia e psicanálise, e pelo trato firme, jamais indelicado, que lhe rendeu a alcunha de "a grande dama da diplomacia brasileira".

h) Mônica de Menezes Campos (1957-1985)

Mônica de Menezes Campos ingressou na carreira diplomática em 1978 e foi primeira mulher negra diplomata brasileira. Nascida no Rio de Janeiro, filha mais velha de uma família de classe média, Mônica estudou no Colégio Pedro II até 1972, quando, devido à transferência do pai, tenente do Exército, se mudou com a família para Brasília. Após formar-se no segundo grau, Mônica iniciou estudos para o vestibular de ingresso na Universidade de Brasília (UnB) e para o então Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD), de modo concomitante. O aprendizado de línguas estrangeiras, em particular, foi viabilizado por meio de bolsas de estudos ofertadas por escolas particulares, como a Aliança Francesa, diante do mérito acadêmico de Mônica. Em 1976, foi aprovada para cursar Letras na UnB e, em 1978, após quatro anos de preparação e já mãe, foi aprovada em 26º lugar (em um concurso com 52 vagas) para cursar o IRBr[248].

A oferta do CPCD a alunos negros foi uma iniciativa do IRBr implementada nos governos Médici e Geisel, e inseriu-se no contexto de aproximação do país com a África e de afirmação da democracia racial brasileira. A composição integralmente branca do corpo diplomático nacional já havia motivado desconfiança por parte de lideranças políticas africanas, como relatado pelo ex-chanceler Mário Gibson Barboza, em seu livro de memórias. Nesse cenário, o ingresso de Mônica recebeu ampla cobertura midiática, incentivada pelo próprio Itamaraty, com abordagens que oscilaram entre a celebração do feito e a imposição de ressalvas; os esforços deliberados de publicização do MRE foram, inclusive, objeto de crítica do ativista negro Abdias do Nascimento.

[247] Até hoje, foi a única mulher a ocupar tal posição.

[248] No mesmo concurso, o primeiro lugar coube a outra mulher, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves, que obteve a maior nota registrada desde 1968.

Mônica tomou posse como terceira-secretária em 1980, aos 22 anos, e sua primeira lotação foi na Divisão de Passaportes. Em 1982, foi transferida para a Divisão de Privilégios e Imunidades e casou-se com Stéphane de Veyrac, com quem teve seu segundo filho. Em 1983, foi promovida a segunda-secretária e removida para o consulado-geral do Brasil em Zurique; pouco mais de um ano após sua chegada no primeiro posto no exterior, porém, Mônica decidiu licenciar-se da carreira, para tratar de interesses particulares. Hoje, sabe-se que o pedido de licença da diplomata foi provavelmente motivado pelo racismo que teria sofrido por parte de seu superior em Zurique, que a tratava como uma "serviçal". Em 1985, aos 28 anos, já removida para a embaixada do Brasil em Helsinque, Mônica faleceu em decorrência de um aneurisma cerebral, em São José da Costa Rica.

Ainda que sua carreira tenha sido breve, o resgate da memória de Mônica de Menezes Campos, no contexto institucional, deu origem à criação de mentoria homônima, desde 2021, cujo objetivo é aumentar a representatividade de pessoas negras, especialmente mulheres negras, no MRE, por meio do apoio aos aspirantes à carreira de diplomata. A Mentoria MMC já contou com o engajamento de trinta diplomatas e permite o acompanhamento individual de 50 candidatos e candidatas negros, dentre os quais 35 mulheres negras. No Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD) de 2022, quatro mentorandas foram aprovadas, e sete das vinte melhores notas da segunda fase foram obtidas por participantes da mentoria.

Para além do pioneiro Programa de Ação Afirmativa (PAA) do IRBr, instituído em 2002, e da reserva de vagas a candidatos e candidatas negras nos CACD, implementada a partir de 2015 (em harmonia com a Lei de Cotas em Concursos Públicos, de 2014), outras iniciativas, mais recentes, são dignas de nota. Em 2023, foi editado o Decreto nº 11.443, que dispõe sobre o preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal, com o mínimo de 30% de pessoas negras até o fim de 2025. No mesmo ano, foi criado Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas, destinado à promoção da equidade de oportunidades para a população negra, indígena, com deficiência e mulheres. A transformação do *ethos* da instituição Itamaraty demanda, pois, ação efetiva lastreada na memória de figuras importantes como Mônica de Menezes Campos, que devem ocupar lugar de destaque na história institucional.

i) Marcela Maria Nicodemos (1953-2022)

À semelhança de outras mulheres diplomatas brasileiras, a vocação de Marcela Maria Nicodemos para a carreira diplomática era evidente desde a infância, marcada pelo interesse por outras culturas e pelo aprendizado de línguas estrangeiras. Nascida em 1953, em Petrópolis, a então jovem estudante de Direito decidiu prestar o concurso do IRBr ainda durante a graduação e foi aprovada na primeira tentativa, em 1976. Concluiu o curso de Direito em 1978, já como terceira-secretária, enquanto trabalhava como assistente na Divisão da OEA, sua primeira lotação no MRE. Ao casar-se com seu companheiro de toda a vida, Mario Matus, com quem teve dois filhos, Marcela Maria buscou, de modo corajoso, conciliar a vida a dois com o ofício diplomático e, em 1989, solicitou concessão de salário-família por seu marido, com base na recém-aprovada Constituição de 1988. O pedido foi, porém, inicialmente negado, já que subsistia o entendimento discriminatório de que cabia deferimento apenas ao cônjuge mulher, e não ao homem. Apesar disso, a diplomata reiterou o pedido, que foi, finalmente, deferido em 1994.

Já como segunda-secretária e antes de ser removida para o exterior, Marcela trabalhou na Divisão de Produtos de Base (1980-1985), período no qual fez o Curso de Aperfeiçoamento de

Diplomata (CAD, 1982), requisito para a promoção para primeira-secretária. Nesse tempo, aprofundou sua experiência em diplomacia multilateral, com ênfase nas vertentes política e econômica. Em 1985, foi removida para o consulado-geral do Brasil em Los Angeles, onde atuou como chefe do Setor de Promoção Comercial. Posteriormente, foi removida para a Guatemala, onde pôde atuar como chefe da delegação brasileira à XXV Assembleia do Grupo de Países da América Latina e do Caribe Exportadores de Açúcar (GEPLACEA), e para a Nicarágua. Retornou ao Brasil em 1994 e, entre 1994 e 1997, assumiu as chefias de divisões multilaterais relevantes: Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço, DNU e Divisão de Temas Sociais. Foi promovida a conselheira em 1995.

Seu posto seguinte no exterior foi a missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Nesse período, destacou-se como representante do Brasil junto à Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sigla em inglês) e à Comissão Interamericana de Mulheres (CIM); também participou da Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat), em Istambul. Posteriormente, assumiu as chefias dos setores de política externa, consular e de administração da embaixada do Brasil no Panamá (2001-2004) e do setor multilateral do consulado-geral em Montreal (2004-2006). Durante seu período no Canadá, foi promovida a ministra de segunda classe. Para tanto, assumiu o desafio de conciliar o trabalho com a escrita de sua tese de CAE, intitulada *Nações Unidas e a promoção do Direito da Mulher: retórica ou realidade?*, cujo tema era inédito. Apesar da profunda rigidez de sua banca avaliadora, sua tese foi aprovada.

Serviu, ainda, como ministra-conselheira na embaixada do Brasil em Lima, entre 2006 e 2009, e como embaixadora (comissionada, pois ainda era ministra de segunda classe) em Ierevan (2009-2013) e, posteriormente, em Nairóbi (2013-2017). Durante seu tempo no Quênia, foi promovida a ministra de primeira classe e assumiu a presidência do G 77+China, tratando de temas de interesse comum dos países em desenvolvimento, especialmente no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do ONU-Habitat. Ademais, chefiou delegações brasileiras na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUCD, Namíbia, 2013) e na 28ª Reunião dos Estados Partes do Protocolo de Montreal (Ruanda, 2016). Ao retornar ao Brasil, assumiu a chefia do Escritório de Representação do Itamaraty na Bahia, em 2017, cargo que exerceu até seu falecimento, em maio de 2022.

j) Thereza Quintella (1938-)

Thereza Maria Machado Quintella foi a primeira aluna do IRBr a se tornar embaixadora de carreira. Nasceu no Rio de Janeiro, em 1938, e estudou no colégio Sacré-Coeur de Marie, onde concluiu a Escola Normal. Iniciou sua carreira como professora no mesmo colégio e, em 1958, formou-se em letras neolatinas pelo Instituto Santa Úrsula, instituição que cumpria a exigência do pai para ingressar no ensino superior: se a instituição fosse católica e exclusivamente feminina.

Quando estava no terceiro ano da faculdade, em 1958, ingressou em um curso preparatório para o IRBr por sugestão de uma colega, atraída pela estabilidade financeira de um emprego público. Aprovada no concurso com a maior nota de português, foi uma das duas mulheres daquele ano no CPCD. Após a nomeação como terceira-secretária, em 1961, foi inicialmente lotada na Divisão de Passaportes. Passou, em seguida, pelo gabinete do subsecretário-geral de Assuntos Econômicos, foi cedida ao Ministério da Indústria e Comércio, como oficial de gabinete do ministro, e depois retornou ao Itamaraty, para a Divisão de Transportes e Comunicações.

Preparando-se para sua primeira remoção, em 1963, solicitou um posto na região do Prata, em Buenos Aires ou Montevidéu, para estar perto do Rio de Janeiro, onde seu marido permaneceria. O pedido foi-lhe negado pelo motivo de já haver uma mulher lotada em cada uma dessas capitais. Quintella foi removida, então, para o consulado em Bahía Blanca, na Argentina, em 1964, levando seus dois filhos, e retornou ao Brasil, em 1966, em licença à gestante durante a gravidez de sua terceira filha.

Em 1967, foi lotada na Divisão da Ásia e Oceania, posto no qual relata ter percebido a desconfiança de suas contrapartes em negociarem com uma mulher. Quintella relata que, ao longo de sua carreira, observou uma discriminação difusa às mulheres no Ministério das Relações Exteriores, sendo às vezes elas mesmas as responsáveis por condutas sexistas. Em sua segunda remoção, recebeu como oferta o consulado em Gênova, abaixo de suas competências, e somente conseguiu melhores opções por intervenção de seu chefe. Em agosto 1969, foi removida para a Delegação do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia, em Bruxelas, quando passou a ter contato com o tratamento internacional sobre questões de gênero. Em 1970, representou o Brasil no Seminário das Nações Unidas sobre a Participação das Mulheres na Vida Pública, em Moscou.

Em 1972, foi promovida a primeira-secretária e, no ano seguinte, foi removida para a delegação junto à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em Montevidéu, onde permaneceu até 1976. Regressou em seguida a Brasília e trabalhou como assistente do Departamento de Organismos Regionais Americanos, tendo sido promovida a conselheira em 1977. Em 1978, assumiu a chefia da Divisão da ALALC e, no ano seguinte, da Divisão de Imigração. Em 1980, passou para a chefia da Coordenadoria Técnica do Departamento de Comunicações e Documentação e foi promovida a ministra de segunda classe. Nesse mesmo ano, sofreu a perda do filho Alfredo por atropelamento.

Em 1982, assumiu o posto de cônsul-geral em Londres e, em 1985, foi enviada para chefiar a delegação brasileira à Conferência Mundial sobre a Mulher, em Nairóbi. Ela recorda que sua participação em Nairóbi foi desafiadora devido à falta de instruções de Brasília, sua distância das discussões sobre o tema e a resistência encontrada por parte do movimento feminista brasileiro. Apesar desses desafios, Quintella ganhou o respeito das mulheres presentes na conferência e foi aclamada ao ser designada delegada titular do Brasil na Conferência Interamericana sobre Mulheres, realizada em abril de 1987.

De 1987 a 1991, foi diretora do IRBr, tornando-se a primeira mulher a ocupar esse cargo. Em 1987, foi promovida a ministra de primeira classe, em meio a um amplo movimento de mulheres denunciando a ausência de mulheres nas classes mais altas da carreira. Ela foi a quarta mulher a ser promovida a embaixadora na história do Itamaraty.

De 1991 a 1994, Quintella foi embaixadora na República da Áustria e representante-residente junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), à Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) e demais órgãos das Nações Unidas sediados em Viena. Em 1991, chefiou a delegação brasileira que estabeleceu relações diplomáticas com Letônia, Estônia e Lituânia. Em 1993, além de vivenciar o nascimento de duas netas, foi paraninfa da turma de formandos do IRBr e escolhida governadora do Brasil na AIEA. Em 1994, voltou a estar em contato com a temática das mulheres e teve papel importante em duas das três reuniões preparatórias para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher[249], em

[249] Chefiou as delegações oficiais brasileiras na reunião regional de América Latina e Caribe para a IV Conferência, coordenada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Mar del Plata, em 1994, e na reunião preparatória da ONU, em Nova York, em março de 1995.

Pequim, em 1995, bem como na própria conferência, quando subchefiou e coordenou a delegação brasileira, a qual estava a cargo da primeira-dama Ruth Cardoso.

De 1995 a 2001, serviu como embaixadora do Brasil na Rússia e cumulativamente junto a outros países da região. Em 2001, retornou ao Brasil e tornou-se presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) até 2005. Nesse período, Quintella buscou sensibilizar a alta hierarquia do Itamaraty sobre a reduzida participação feminina na carreira e nas promoções, tendo realizado dois seminários sobre a mulher e a diplomacia e espaços públicos.

Em 2005, foi nomeada cônsul-geral do Brasil em Los Angeles, onde permaneceu até sua aposentadoria, em maio de 2008. Nesse posto, ela relata ter criado uma rede significativa com mulheres no local e foi a única representante consular de Los Angeles que foi convidada a participar da associação de mulheres profissionais da Califórnia (o *Trusteeship*). Encerrou sua carreira com a aposentadoria aos 70 anos de idade, após 47 anos de diplomacia.

k) Vitoria Cleaver (1944-)

Vitoria Alice Cleaver tomou posse em 1971 e notabilizou-se como a primeira mulher a receber a medalha de *vermeil* do prêmio Rio Branco, naquele mesmo ano, por alcançar a primeira colocação no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD)[250]. Nascida em Recife, em 5 de setembro de 1944, graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) em 1967 e foi aprovada no concurso para o Itamaraty em sua segunda tentativa, em 1969. Quando ingressou no Ministério das Relações Exteriores, as mulheres diplomatas constituíam 9,32% do total de diplomatas e 3,9% em cargos de chefia no exterior.

Sua carreira de diplomata teve início na Divisão das Nações Unidas, onde atuou de 1971 a 1974, seguindo para a embaixada do Brasil em Londres até 1977, onde foi promovida a segunda-secretária em 1975 e atuou no setor multilateral econômico, momento em que participou de negociação de acordos em café, açúcar e cacau. Posteriormente, ela foi lotada em Tóquio até 1982, trabalhando no setor econômico da Embaixada, onde, com frequência, seus interlocutores japoneses evitavam ser atendidos por ela em razão de ser uma mulher. Em 1979, Cleaver foi promovida a primeira-secretária.

De volta ao Brasil em 1982, trabalhou na Divisão de Cooperação Científica e Tecnológica, onde exercia a chefia de fato, mas não de direito, sendo promovida a conselheira em 1983. Em 1984, casou-se com o equatoriano Gonzalo Guerrero Casares, e, nos dois anos subsequentes, nasceram seus dois filhos.

Entre 1987 e 1990, exerceu funções de conselheira na embaixada do Brasil em Assunção, chefiando o setor comercial, e, em 1988, defendeu sua tese no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr), intitulada “A França e o Terceiro Mundo. Vinte anos de Cooperação Bilateral para o Desenvolvimento. A Cooperação Técnica e científica com o Brasil”.

Em 1990, Vitoria Cleaver retornou ao Brasil para chefiar a Divisão da América Meridional I, atuando nas negociações do acordo da hidrovia Paraguai-Paraná. No ano seguinte, foi promovida a ministra de segunda classe e assumiu, em 1992, o cargo de ministra-conselheira na embaixada do Brasil em Buenos Aires, até 1994, tendo posteriormente exercido o mesmo cargo em Quito até 1999, para que sua família estivesse reunida.

---

[250] Até 2024, sete mulheres obtiveram o primeiro lugar no Curso de Formação de Diplomatas (CFD): Márcia Donner de Abreu (1986/87); Eugênia Barthelmess (1989/90); Lilian Cristina Burlamaqui Duarte (2003/05); Daniella Conceição Mattos de Araújo (2004/06); Fernanda Maria Rocha Soares dos Santos (2008/09); Laura Berdine Santos Delamonica (2011/13) e Ana Flavia Jacintho Bonzanini (2015/17).

Entre 1999 e 2005, Cleaver chefiou a Assessoria Internacional do Ministério da Educação, envolvendo-se nas negociações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) Educacional. Foi promovida a ministra de primeira classe em 2001. Pouco após a promoção, Cleaver negou convite para ser embaixadora em Maputo, para poder manter-se perto dos filhos. Em 2005, assumiu o posto de embaixadora na Nicarágua e, de 2008 a 2011, foi cônsul-geral do Brasil em Zurique. Seu último posto foi a chefia da embaixada brasileira em Hanói até 2014, quando encerrou sua carreira. Não obstante a aposentadoria, a diplomata assumiu ainda a direção da Associação (e Sindicato) dos Diplomatas Brasileiros (ADB), onde permaneceu entre 2015 e 2018. Dentre as honrarias recebidas em sua carreira, foi agraciada com a Ordem do Mérito Militar no grau de Comendadora, do Corpo de Graduados Especiais, pelo presidente Itamar Franco, em 1994.

Vitoria relata que foi somente após o ingresso na carreira de diplomata que percebeu que havia limitações sociais às aspirações das mulheres. Como primeira colocada no CPCD, tinha a prerrogativa de escolher sua primeira lotação e solicitou trabalhar na Divisão das Nações Unidas. A resposta que obteve, no entanto, foi de que seria lotada no Cerimonial, decisão que somente foi revertida após reclamar com o chefe do Departamento de Administração. Ao iniciar o posto, seu chefe, o embaixador Carlos Calero Rodriguez, inicialmente duvidou da capacidade da diplomata de exercer sua função – mudando de ideia após o início da excelente execução de suas tarefas. Nesse mesmo sentido, foi inicialmente preterida para acompanhar missão da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) à Amazônia, para a qual já havia sido indicada, em razão de ser uma missão inteiramente constituída por homens, de modo que, segundo o responsável pelo veto, "talvez não ficasse bem para ela estar nesse grupo". Ela relata, ainda, a frequente ausência de mulheres diplomáticas apontadas para realizarem o correio diplomático, que constituía complementação significativa ao salário por meio de diárias em dólares. A situação foi igualmente revertida somente após Cleaver, juntamente com a diplomata Isis Martins Ribeiro de Andrade, realizar reclamação ao chefe da Divisão de Comunicações.

l) Maria Luiza Ribeiro Viotti (1954-)

Maria Luiza Ribeiro Viotti é a primeira mulher a tornar-se embaixadora do Brasil nos Estados Unidos (EUA), posto que ocupa desde 2023. Nasceu em 1954, em Belo Horizonte, e, quando era adolescente, participou de um intercâmbio estudantil nos EUA. Ingressou na carreira de diplomata em 1976, após concluir o CPCD, tendo sido a única mulher na sua turma.

Em 1976, teve sua primeira lotação na Divisão de Informação Comercial, onde permaneceu até 1979, ano em que foi promovida a segunda-secretária. Nesse cargo, pôde participar da primeira missão comercial do governo brasileiro à China. Graduou-se em economia pela Associação de Ensino Unificado de Brasília em 1978. De 1979 a 1985, foi assistente do chefe da Divisão de Operações de Promoção. Comercial, período em que obteve o título de Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), em 1981.

Em 1984, já promovida a primeira-secretária, foi removida para seu primeiro posto na Missão junto à ONU, em Nova York. Retornou a Brasília em 1988, indo trabalhar na assessoria da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais. Em 1989, liderou a delegação brasileira na VIII Reunião da Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos marinhos Antárticos, na Austrália.

Em 1990, tornou-se a coordenadora-executiva do gabinete do ministro e conselheira, e, em 1991, mãe. Foi professora de História das Ideias Políticas no IRBr em 1992. De 1993 a 1995, serviu na embaixada de La Paz, chefiando o setor econômico no período de negociações do acordo

para a compra de gás boliviano, o que se tornou tema de sua tese de CAE, defendida em 1995 e intitulada “O gás nas relações Brasil-Bolívia”.

Regressou a Brasília em 1995 e assumiu a função de subchefe da Secretaria de Imprensa do Gabinete. No ano seguinte, assumiu a chefia da Divisão da América Meridional I e, em 1997, foi promovida a ministra de segunda classe. Em 1999, tornou-se ministra-conselheira na Missão junto à ONU, em Nova York. Estava nesse cargo quando chefiou a delegação brasileira na Comissão sobre a Situação da Mulher, em 2001. Em 2004, retornou ao Brasil para chefiar o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais.

Foi promovida a ministra de primeira classe em 2006 e, no ano seguinte, voltou à Missão junto à ONU como embaixadora. Foi a primeira mulher a chefiar a missão e, em fevereiro de 2011, a primeira mulher brasileira a presidir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em sua passagem pelo CSNU, o Brasil lidou com temas de relevância como a violência na Líbia, a Primavera Árabe e a criação do Sudão do Sul.

Foi embaixadora na Alemanha de 2013 a 2016. Em 2016, retornou ao Brasil como subsecretária-geral da Ásia e do Pacífico, e em 2017, assumiu o cargo de chefe de gabinete do secretário-geral da ONU, António Guterres, permanecendo até o fim do primeiro mandato do secretário, em 2021. Em 2023, assumiu a embaixada brasileira de Washington, sendo a primeira mulher a ocupá-lo. Entre suas condecorações, destacam-se a Ordem do Mérito Militar no grau de Oficial, do Corpo de Graduados Especiais, concedida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1997, e a Ordem de Rio Branco.

m) Maria Laura da Rocha (1955-)

Em 4 de janeiro de 2023, a embaixadora Maria Laura da Rocha foi nomeada para chefiar a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE): a primeira mulher a assumir o cargo, que é o mais alto entre os privativos a diplomatas. Nascida em 1955, na cidade do Rio de Janeiro, graduou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Maria Laura da Rocha ingressou no Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD) do IRBr, ainda em seu terceiro ano na faculdade, e tornou-se terceira-secretária em 1978. No cargo, atuou na Divisão de Pessoal como assistente, depois assumindo a chefia do Serviço de Cadastro e Lotação (1979). Já como segunda-secretária, trabalhou na embaixada em Roma (1981-1985), sendo removida para a embaixada em Moscou em seguida (1985-1989), onde foi promovida a primeira-secretária (1987).

Retornou ao Brasil e, entre 1989 e 1990, trabalhou como coordenadora-executiva substituta no Departamento de Administração. Posteriormente, tornou-se diretora-geral adjunta de Administração da Presidência da República (1991-1992); coordenadora-executiva da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (1992-1993); chefe do Gabinete do secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e do ministro extraordinário de Projetos Especiais (1995-1999), posto no qual ascendeu à Conselheira (1995); chefe do Gabinete do ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, e ministra de Estado interina (1999-2002), tornando-se ministra de segunda classe em 2000, após a conclusão de seu Curso de Altos Estudos (CAE), em que defendeu a tese “Diplomacia, Tecnologia e Defesa: o Itamaraty e a captação internacional de tecnologia sensível para o setor aeroespacial”.

Em 2003, Maria Laura da Rocha retornou ao exterior, servindo na Embaixada em Paris como ministra-conselheira até 2008, retornando ao Brasil por um curto período, em que foi secretária de Planejamento Diplomático do MRE em 2008, sendo promovida ao cargo de ministra

de primeira classe, e chefe do Gabinete do ministro de Estado das Relações Exteriores (2008-2010). Foi designada como delegada permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) entre 2011 e 2014, tornando-se representante do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) entre 2014 e 2017. Foi embaixadora em Budapeste, na Hungria (2017-2020), e em Bucareste, na Romênia (2020-2022).

Em seus anos de trabalho, recebeu diversas condecorações, como a Medalha do Mérito Santos Dumont (Brasil), o *Merito della Repubblica Italiana* (Itália), a Medalha do Pacificador (Brasil), a Ordem de Rio Branco (Brasil), *l'Ordre National du Mérite* (França) e a Ordem do Mérito Naval, como Grande-Oficial (Brasil), entre outras.

Desde 2023, Maria Laura da Rocha ocupa o cargo de secretária-geral (SG) do MRE. Em seu discurso de posse, Maria Laura da Rocha destacou a necessidade de aprofundamento dos esforços internos em gestão, transparência e planejamento estratégico. Insistiu, ainda, que o principal ativo da diplomacia brasileira são as pessoas que compõem os quadros das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro, de maneira a buscar investimento em condições de trabalho adequadas, em ambientes livres de qualquer tipo de assédio e preconceito. Identificando-se como mulher negra, a SG demonstra preocupação com a diversidade no âmbito do ministério, particularmente com relação à carência de mulheres em posições de comando no órgão e com a ampliação do ingresso de mulheres, brancas e negras, e homens negros na carreira diplomática, pretendendo refletir melhor a sociedade brasileira. Movimento nesse sentido foi a nomeação de Maria Luiza Ribeiro Viotti para o cargo de embaixadora do Brasil em Washington em 2023. Ademais, foi responsável pela articulação, em abril de 2023, do Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão do Ministério das Relações Exteriores (SPDI-MRE), que tem a finalidade de propor e acompanhar iniciativas relacionadas aos temas de diversidade e inclusão no âmbito do MRE, que é coordenado e dirigido pela Comissão de Promoção de Diversidade e Inclusão e compreende os comitês Étnico-Racial, de Gênero, de Pessoas com Deficiência e de Pessoas LGBTQIA+.

Com apenas 37% do quadro do ministério sendo composto por mulheres, pouco mais de cem anos da nomeação da primeira diplomata brasileira[251], sua nomeação é um marco para a história diplomática do país na busca de um Itamaraty que melhor reflita a sociedade brasileira.

n) Maria Nazarath Farani Azevêdo (1957-)

Maria Nazareth Farani Azevêdo foi a primeira mulher a ocupar o cargo de chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores, durante o período de 2005 a 2008, na gestão de Celso Amorim, nomeada quando ainda era ministra de segunda classe. Nascida em Alegre, no Espírito Santo, em 1957, mudou-se para Brasília aos dois anos de idade e, desde criança, é conhecida pelo apelido Lelé. Aos 17 anos, começou a dar aulas de inglês e, após o contato com diplomatas em suas horas de lazer jogando tênis, começou a se preparar para o concurso para o CPCD. Foi aprovada em sua segunda tentativa, em 1980. Enquanto cursava o IRBr, casou-se com Roberto Carvalho de Azevêdo, que posteriormente também se tornou diplomata, com quem tem duas filhas.

Em 1982, tomou posse como terceira-secretária e, após terminar sua licença maternidade, em 1983, foi lotada na Divisão de Informação Comercial e, posteriormente, na Divisão de

[251] Em 1918, Maria José de Castro Rebello Mendes tornou-se a primeira mulher a ganhar o título de diplomata brasileira por meio da aprovação, em primeiro lugar, no concurso para admissão à carreira. Em homenagem ao marco, o Anexo I do Itamaraty recebe o nome da diplomata.

Operações de Promoção Comercial. Em 1988, foi removida para a embaixada do Brasil em Washington, juntamente com o marido. Segundo as regras da época, se um casal servisse juntamente no mesmo posto, uma das partes obteria salário reduzido, porque não faria jus a receber a Indenização de Representação no Exterior (IREX), de modo que Lelé manteve seu salário integral e Roberto passou a receber salário reduzido, ainda que trabalhando em período integral. Ela relata ter frequentemente sofrido discriminação e resistências dentro do Itamaraty em razão de serem um casal de diplomatas.

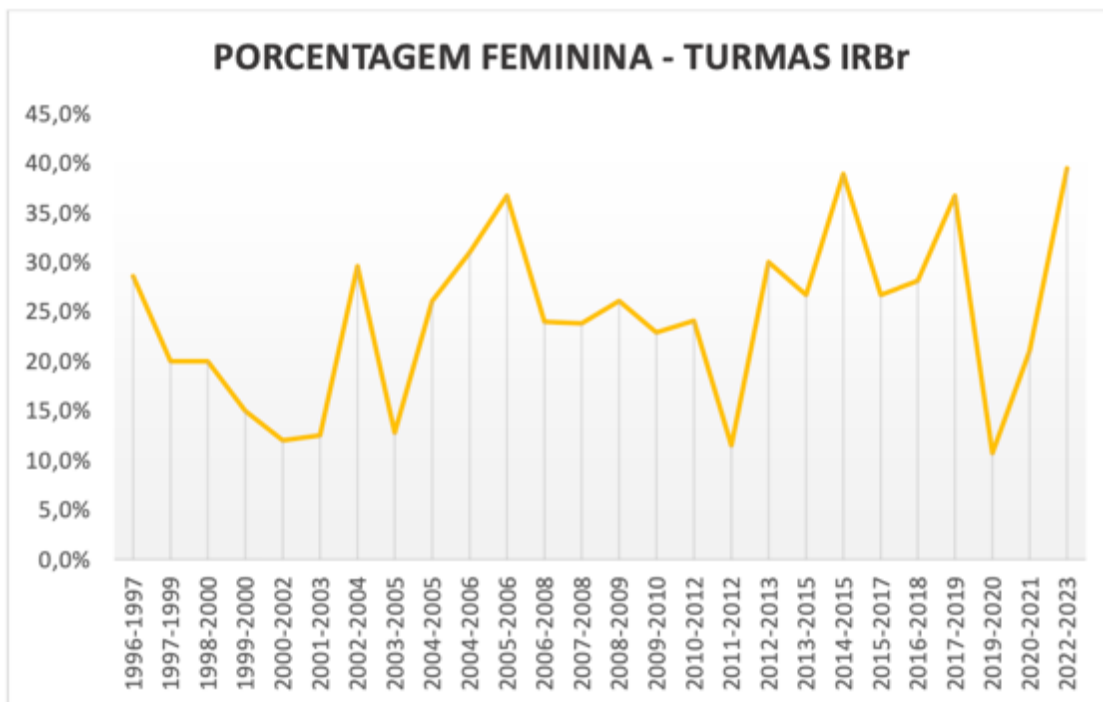
Em seguida, em 1991, foi removida para a Delegação Permanente junto à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em Montevidéu, promovida a primeira-secretária em 1993. Em 1995, retornou a Brasília e assumiu a função de chefe de Gabinete da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior.

Foi removida para Genebra em 1997, especializando-se em agricultura e em medidas sanitárias e fitossanitárias na Organização Mundial do Comércio (OMC). Trabalhando sob a chefia de Celso Amorim, atuou como negociadora-chefe para assuntos de meio ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra e representante do Brasil no Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC. Em 1999, foi promovida a conselheira e, em 2001, aprovada com louvor em sua tese para o CAE sobre o tema "O Princípio da Precaução e o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC – As Implicações para o Processo de Reforma Agrícola". Em 2001, tornou-se chefe da Divisão de Acesso a Mercados, participando de reuniões negociadoras da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em 2003, participou do gabinete de Celso Amorim, ano em que foi promovida a ministra de segunda classe.

Em 2004, assumiu a função de chefe de gabinete do chanceler, pela primeira vez exercida por uma mulher. Durante o período no cargo, coordenou a delegação brasileira no Grupo Técnico Brasil-Chile-Espanha-França sobre fontes inovadoras de financiamento do combate à fome e à pobreza, o que influenciou a criação do fundo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para combate à fome e à pobreza e a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra a AIDS, Malária e Tuberculose (UNITAID, na sigla em inglês).

Em 2007, Lelé Farani foi promovida a ministra de primeira classe e assumiu, em 2008, a Delegação Permanente do Brasil junto à ONU e demais organismos internacionais em Genebra, sendo novamente a pioneira em chefiar o posto, onde ficou até 2013. Posteriormente, de 2013 a 2016, ocupou o cargo de cônsul-geral do Brasil em Genebra, e de 2016 a 2021, liderou novamente a Delegação Permanente do Brasil junto à ONU em Genebra. De 2021 a 2023, assumiu o consulado brasileiro em Nova York. Em 2023, a diplomata aposentou-se do Itamaraty e está trabalhando como CEO da construtora estadunidense Atrium. Ao longo de sua carreira, recebeu diversas condecorações, incluindo a Ordem do Mérito Naval, a Ordem Nacional do Mérito, e a Ordem de Rio Branco.

o) Dados atuais da desigualdade

No que se refere ao acesso ao Itamaraty, por meio do CACD, em média, 40% dos candidatos são mulheres. No entanto, a média de aprovados do gênero feminino é de 25%. A turma de 2022-2023 se destaca pela relativa alta percentagem de mulheres entre os alunos (40%).

Fonte: Boletim Estatístico sobre a "Participação de Mulheres no Serviço Exterior Brasileiro", nº 2, DSE/MRE, 2023

Esse cenário sugere que o modelo de prova aplicado constitui um primeiro óbice para o acesso feminino à carreira. Com base na proporção feminina média entre os aprovados em anos recentes, estima-se que, se nenhuma medida for tomada para reverter o quadro atual, a paridade de gênero será alcançada somente em 2110.

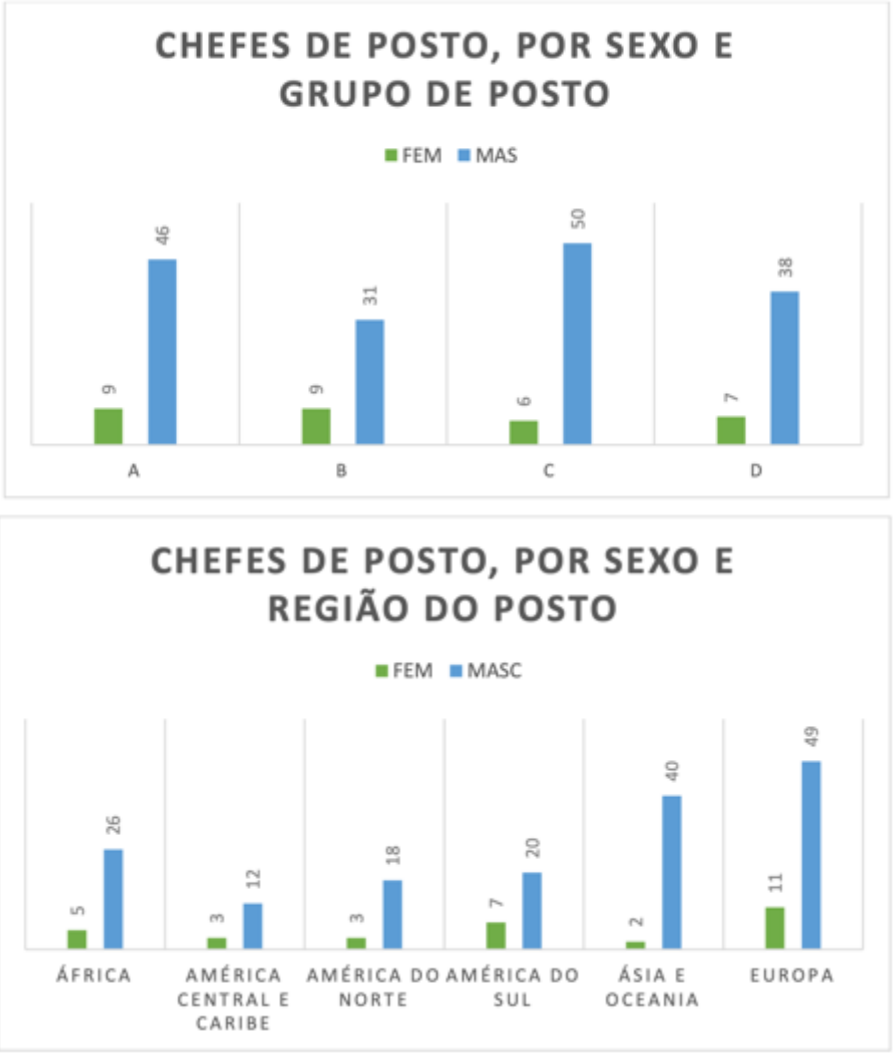
Embaixadoras por Subcontinente		
Subcontinente	Número Embaixadoras	%Região/Total Chefias
América do Sul	1	7,14%
América Central	4	28,57%
América do Norte	0	0
Europa Ocidental	0	0
Europa do Leste	2	14,29%
África Subsaariana	5	35,71%
Norte da África	0	0
O.Médio/ Países Árabes	1	7,14%
Ásia Central e Sul da Ásia	0	0
Sudeste Asiático	1	7,14%
Leste Asiático	0	0
Oceania	0	0
Total	14	100%

Fonte: Dados fornecidos pelo DSE/MRE (16/03/2022)

Ademais, apesar de as mulheres representarem 23% do corpo diplomático no Itamaraty, em 2022, elas chefiavam apenas 12,2% das embaixadas, missões e escritórios. Segundo o Departamento do Serviço Exterior (DSE), esse número subiu para 20% em 2023.

Enquanto, em 2022, havia correspondência com o percentual feminino total na carreira nos consulados gerais, consulados e vice-consulados, considerados postos de menor prestígio – os quais contavam com 24,1% de chefia feminina, em 2023 tal percentual caiu para 11%. Os dados

fornecidos pelo DSE, contudo, destacam que o número de postos incluídos no cálculo é menor do que a quantidade de postos existentes, vez que muitos ainda não contavam com uma chefia formalmente nomeada na data de referência (setembro de 2023). Assim, foram considerados 196 postos, dentro de um universo de 220 postos existentes.

Houve ainda mudanças relativas ao número de mulheres ocupando a chefia de postos A e em regiões de destaque, como a América do Norte. No relatório de 2022, não havia nenhum posto A chefiado por mulheres. Atualmente, são nove os postos de classificação A ocupados por chefes mulheres, além de três mulheres em chefia de postos da América do Norte.

Fonte: Dados fornecidos pelo DSE/ME (2023)

O quadro deficitário da participação feminina em cargos de liderança na diplomacia brasileira contrasta fortemente com outras chancelarias, como demonstra a imagem a seguir. As pastas de alguns desses países, como a Suécia, os EUA e a África do Sul, se beneficiaram ou ainda se beneficiam da implementação de políticas formais de inclusão feminina. Atualmente, apenas Egito (7,5%), Arábia Saudita (4%), Irã (3,5%), Japão (2,5%), Rússia (1,4%) e Coreia do Norte (0,8%) têm representação feminina em cargos de chefia inferior à do Brasil.

Em 2022, a senadora Kátia Abreu, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), firmou um compromisso com o então ministro das Relações Exteriores, Carlos França, para aumentar a participação feminina entre os ministros de primeira classe até 30% no fim de 2022 e sugeriu um projeto de lei de reserva de vagas para embaixadoras. Apesar das recentes promoções de mulheres ao topo da carreira diplomática, a participação feminina ainda era inferior a 30% dos ministros de primeira classe ao final de 2022.

Fonte: *The Women in Diplomacy Index 2022 (Anwar Gargash Diplomatic Academy)*

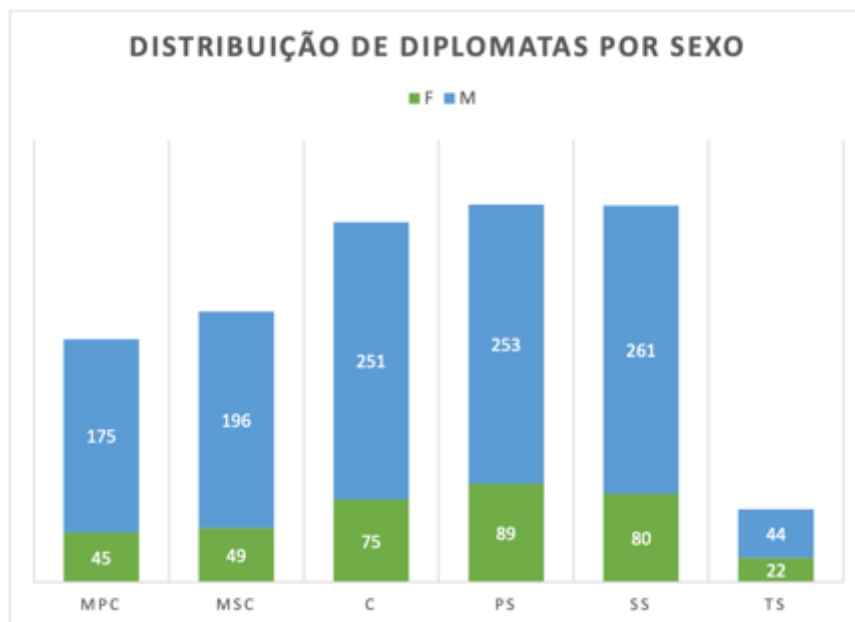
O ano de 2022 representou, contudo, duas grandes mudanças importantes para a igualdade de gênero na carreira: a promoção de mulheres em número recorde e a aprovação também recorde de mulheres no CACD. Primeiro, conforme dados divulgados pelo Itamaraty, 66 diplomatas foram promovidos por merecimento no primeiro semestre[252], sendo 22 mulheres. Essas diplomatas foram: 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 35%, entre os conselheiros; 31%, entre os ministros de segunda classe; e 36% entre os ministros de primeira classe promovidos. Cabe notar que a representação acima de 30% nesses cargos supera até mesmo a proporção de mulheres na carreira. Contudo a mudança não virou uma regra escrita: esse é o motivo para que o movimento de mulheres na diplomacia defenda uma quota feminina. Segundo, o Itamaraty registrou um número recorde de mulheres ingressantes na carreira de diplomata, porquanto, dos 36 ingressantes no IRBr em 2022, quinze são mulheres, o que representa o maior índice da história do MRE.

Ano	Número de candidatas mulheres aprovadas no CACD	Número de candidatos homens aprovados no CACD
2018	3 (11%)	24 (89%)
2019	4 (20%)	16 (80%)
2020/2021	7 (28%)	18 (72%)
2022*	15 (41%)	21 (58%)

*A turma terá mais duas mulheres admitidas por acordo judicial.

Em 2023, as mulheres eram: 33% do número total de terceiros-secretários; 23% dos segundos-secretários; 26% dos primeiros-secretários; 23% dos conselheiros; 20% dos ministros

[252] Esse padrão de promoções não se verificou no segundo semestre de 2022. Das 69 promoções por merecimento, 18 foram de mulheres, sendo que a participação feminina foi de 32% entre os primeiros-secretários promovidos; 28% entre os conselheiros; 21% entre os ministros de segunda classe; e 11% entre os ministros de primeira classe.

de segunda e primeira classes. No gráfico a seguir, é possível identificar os números absolutos da participação feminina no Itamaraty, por nível hierárquico na carreira diplomática.

Fonte: Dados fornecidos pelo DSE/ME (2023)

p) Progressão e hierarquia

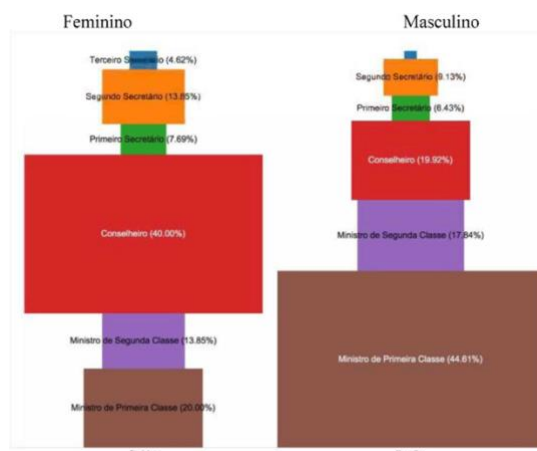
Sobre a progressão na carreira de diplomata, cabe breve descrição dos mecanismos de promoção no Itamaraty. No quadro ordinário[253], a única promoção que ocorre de forma automática é a de terceiro-secretário para segundo-secretário, conforme o critério da antiguidade. Todas as outras promoções obedecem ao critério de "merecimento", de modo que necessitam ingressar no chamado "Quadro de Acesso" e dependem da abertura de novas vagas para promoção. Nesses estágios, ocorrem votações horizontais (entre diplomatas da mesma classe) e verticais (nas quais ministros de primeira e segunda classe, conselheiros e primeiros-secretários indicam nomes de classes hierarquicamente inferiores). Ao final, são realizadas votações na Câmara de Avaliação-II e I, além de deliberação sigilosa na Comissão de Promoções. São transferidos ao quadro especial aqueles que atingiram certo limite de idade ou de tempo na mesma classe da carreira.

Em relação a esse sistema de promoções, o Ministério Público Federal (MPF) publicou, em 2017, a Recomendação nº 51/2017/MPF/PR/DF, na qual constatou a ausência de critérios objetivos para a avaliação de diplomatas candidatos à promoção por merecimento e a potencial inconstitucionalidade do caráter sigiloso das deliberações da Comissão de Promoções. O MPF recomendou o estabelecimento de critérios objetivos e a reavaliação sobre a pertinência de deliberações sigilosas. Segundo Viviane Rios Balbino[254], a necessidade de obtenção de apoio político à promoção constitui obstáculo para a ascensão feminina na carreira de diplomata, em razão da influência do viés implícito, de fatores culturais e de socialização.

---

[253] O qual inclui terceiros-secretários, segundos-secretários, primeiros-secretários, conselheiros, ministros de segunda classe e ministros de primeira classe.

[254] BALBINO, Viviane Rios. Diplomata. Substantivo Comum de Dois Gêneros: Um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2011.

De fato, há evidente desigualdade de gênero nos níveis hierárquicos superiores do Itamaraty. Enquanto apenas 20% das mulheres diplomatas atingem o mais alto nível hierárquico da carreira, o cargo de ministro de primeira classe, entre os homens esse percentual chega a 44%[255]. Esse cenário indica a possível existência de um "teto de vidro" na promoção de mulheres no quadro diplomático nacional. A figura a seguir apresenta um comparativo sobre as classes de desligamento do MRE, conforme gênero, em 2016:

Fonte: Faria e Carmo

Entre 1954 e 2010, 66% das mulheres se desligaram do MRE nos níveis intermediários da carreira, e essa tendência continuou a ser confirmada até 2022. Desse modo, os níveis de conselheiro e de ministro de segunda classe são identificados como gargalos no fluxo de carreira para as mulheres diplomatas.

O desequilíbrio de gênero ainda subsiste em rodadas mais recentes de promoção. Como ilustração, a lista semestral de promoções publicada em 24 de novembro de 2021 mostra que, dos três diplomatas promovidos a ministro de primeira classe, constava uma mulher; e dos nove promovidos a ministros de segunda classe, novamente apenas uma única mulher.

m) Cenário a partir de 2023

Em 2023, com a troca de governo e com o embaixador Mauro Vieira assumindo o comando do MRE novamente, mesmo que o ineditismo de uma mulher liderar o Itamaraty ainda permaneça, outras novidades foram anunciadas no sentido da igualdade de gênero: pela primeira vez, a Secretaria-Geral do Itamaraty, posto mais alto da carreira diplomática, passou a ser ocupado por uma mulher – a escolhida foi a embaixadora Maria Laura da Rocha; também é a primeira vez que a embaixada em Washington passou a ter à frente uma mulher – nesse caso, a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti; além disso, três das dez secretarias de segundo escalão do Itamaraty passaram a ser chefiadas por mulheres – embaixadoras Maria Luisa Escorel de Moraes, Gisela Padovan e Fátima Ishitani[256] para, respectivamente, as Secretarias de Europa e América do Norte (SEAN),

[255] FARIAS, Rogério; CARMO, Géssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. Mundorama, janeiro de 2016.

[256] A embaixadora Fátima Ishitani foi removida e deixou o cargo ainda em 2023. Mais recentemente, em fevereiro de 2024, a estrutura do Itamaraty passou a contar com mais uma chefia feminina: a embaixadora Marcia Loureiro, presidente da FUNAG e ex-Cônsul-Geral em Los Angeles, deverá liderar a Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do ministério.

América Latina e Caribe (SALC) e Gestão Administrativa (SGAD); por fim, foi criada a Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB)[257].

Após a extinção do Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR), durante a chancelaria de Ernesto Araújo, a gestão de Mauro Vieira estabeleceu uma Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, que se reuniu pela primeira vez em dezembro de 2023, com a participação de representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+, também criados em 2023. Durante a primeira reunião da comissão, passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e a divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça, o estabelecimento da paridade de gênero de avaliadores para a admissão à carreira de diplomata e medidas de reconhecimento simbólico. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e a elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição.

Ainda em 2023, no Dia Internacional da Mulher (8 de março), o Itamaraty anunciou a criação do cargo de Alta Representante para Temas de Gênero e indicou a então ministra de segunda classe Vanessa Dolce de Faria para a função. A alta representante tem como funções participar de reuniões internacionais sobre o tema e atuar em articulação com outros ministérios para o combate à desigualdade de gênero.

Em junho, o Itamaraty declarou apoio ao Compromisso de Equidade de Gênero da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), por meio do qual a agência se compromete a promover mais participação feminina em sua governança, além de incentivar e apoiar que mais mulheres atuem nos negócios internacionais.

Em setembro, tendo o Brasil participado na condição de país interessado, a alta representante para Temas de Gênero esteve em reunião de alto nível "Política Exterior Feminista: visiones y desafios", organizada pela Argentina, em Buenos Aires, com a presença de países latino-americanos que contam com políticas externas feministas (Argentina, Chile, Colômbia e México) e representantes de países extrarregionais. Como resultado da reunião, conformou-se a "Rede Latino-Americana e Caribenha de Representantes de Política Exterior Feminista", composta por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

No mesmo mês, iniciou-se o curso "Mulheres na Liderança: Ciclo Embaixadora Marília Sardenberg Zelner Gonçalves", ministrado pela filósofa francesa Gisèle Szczyglak. Trata-se do primeiro curso no IRBr dedicado à formação, ao encorajamento e ao fortalecimento de lideranças femininas no serviço exterior, em prol da igualdade de gênero. A iniciativa é promovida pelo IRBr em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública brasileira (ENAP) e com apoio do Departamento de Administração (DA) do Itamaraty e da FUNAG.

Em novembro, a alta representante participou da II Conferência Internacional sobre Política Externa Feminista, nos Países Baixos. Em março de 2024, foi adotada a Declaração sobre a Política Externa Feminista da América Latina e do Caribe. Com apoio brasileiro, a declaração conta com os seguintes cossignatários: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México e República Dominicana. Destaca-se que o governo argentino de Javier Milei, apesar de ter uma mulher à frente da política externa do país, optou por não aderir à iniciativa, o que contrasta com a postura da gestão Fernández. O documento foi adotado à margem da VIII Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em São Vicente e Granadinas. Por meio do texto, os países signatários assumem compromissos contra a violência e a discriminação de gênero e a favor de ações governamentais para a redução e eliminação de diferenças estruturais, disparidades e desigualdades de gênero. Consta ainda o compromisso referente ao acesso pleno e

[257] Para mais informações, visite o *site*: https://mulheresdiplomatas.org/

igualitário das mulheres a posições de liderança e a processos de tomada de decisão na América Latina e no Caribe, o qual tem relação direta com a execução das políticas externas estatais.

No ciclo de promoção do primeiro semestre de 2023, a proporção de mulheres entre os promovidos por merecimento bateu novo recorde e foi de 37,5% a ministro de primeira classe (MPC); 31,25% a ministro de segundo classe (MSC); 36,36% a conselheiro (C); e 32% a primeiro-secretário (PS). Na promoção do segundo semestre de 2023, a proporção de mulheres entre os promovidos por merecimento foi de 40% a MPC, 9,1% a MSC, 33,3% a C e 32% a PS. Na promoção do primeiro semestre de 2024, a proporção de mulheres foi de 23% a MPC, 31,5% a MSC, 31,2% a C e 28% a PS.

Em julho de 2024, o IRBr adotou uma política de ação afirmativa em favor das candidatas mulheres em seu concurso anual de admissão. O edital do CACD 2024 previu a convocação de até 35 candidatas do gênero feminino adicionais na ampla concorrência, até 35 adicionais entre os negros e até 5 adicionais entre as pessoas com deficiência.

III. Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco e perfil étnico-racial do Itamaraty

a) Ações afirmativas

Ação afirmativa é comumente definida como um conjunto de políticas compensatórias, públicas ou privadas, a um grupo que sofre por alguma forma de estigmatização. Ou seja, as ações afirmativas têm como objetivo promover benefícios, recursos, oportunidades e direitos aos grupos de indivíduos que foram ou são discriminados na sociedade ou encontram-se em situação de desigualdade[258]. Apesar de sua gênese ser geralmente atribuída aos EUA, elas foram usadas pioneiramente na Índia e na URSS. Na URSS, por exemplo, as cotas eram utilizadas para que habitantes da Sibéria pudessem estudar na Universidade de Moscou. Nos EUA, as ações afirmativas foram utilizadas nos anos 1960 com a finalidade de enfrentar o problema racial, incluindo depois também mulheres e pessoas com deficiência. As cotas, nesse sentido, são mecanismos emergenciais e provisórios, mas são apenas um entre todos os mecanismos possíveis das ações afirmativas, que podem englobar, por exemplo, a concessão de bolsas de estudo.

No Brasil, predominou por muito tempo o mito da democracia racial no tratamento do preconceito racial existente no país, o que, em certa medida, tardou a adoção de ações afirmativas no país direcionadas aos negros. Nos anos 1940, já se evidenciava a atuação de Abdias do Nascimento, juntamente com Guerreiro Ramos, na Convenção Nacional do Negro (CVN), que elaborou um manifesto em 1945 contendo reivindicações à Assembleia Nacional Constituinte de 1946 com medidas compensatórias para os afrodescendentes[259]. Décadas mais tarde, em 1983, como deputado federal, Abdias Nascimento propôs a adoção de uma série de medidas para incentivar a diversidade nos cargos públicos, com a destinação de 20% das vagas para mulheres negras e 20% para homens negros, mas seu projeto de lei não avançou[260].

Como fator imediatamente anterior ao Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco, é importante destacar o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), estabelecido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a finalidade de apontar ações para acabar com a desigualdade racial no país. Aponta-se que a formação do GTI é marco relevante porque se reconheceu oficialmente a existência do preconceito racial na sociedade brasileira. O GTI, nesse sentido, teve como finalidade desenvolver políticas para a valorização da população negra. A história das cotas no Brasil é mais antiga: a Lei 5.465/68, conhecida como Lei do Boi, reservava vagas nos cursos relacionados à agricultura e veterinária nos cursos de nível médio e nas escolas

---

[258] Definição semelhante é encontrada no relatório do Comitê Gestor do Programa Federal de Ações Afirmativas, que pode ser consultado aqui.

[259] O Manifesto da Convenção Nacional do Negro pode ser conferido aqui. Em seu conteúdo, é importante destacar o pedido para que o preconceito se torne crime de lesa-pátria e que a Constituição do país faça referência à origem étnica do povo brasileiro, com referência "às três raças fundamentais: a indígena, a negra e a branca". Entre outros marcos relevantes a serem apontados podem ser destacados a Lei Afonso Arinos, de 1951, que proibiu a discrimanção racial no Brasil, considerada como uma segunda abolição por parte dos movimentos negros, mas aponta-se que a lei teve pouca efetividade em razão de sua redação genérica. A Lei 10.639 de 2003, por seu turno, inclui a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Brasilina na rede de ensino.

[260] O projeto de lei 1.332/83 previu, entre outros, bolsas de estudos, incentivos às empresas privadas para a eliminação da discriminação racial e de inserção da história das civilizações africanas na literatura didática escolar. Já o Estatuto da Igualdade Racial teve seu primeiro esboço em 2000, quando da elaboração do projeto de Lei 3.198, mas só foi promulgado em 2010.

superiores aos filhos de fazendeiros. Há também a Lei 7.853/89, que estabeleceu a participação mínima de 30% de mulheres nas listas de candidatos dos partidos políticos.

Segundo o Comitê Gestor do Grupo Interministerial do Programa Federal de Ações Afirmativas, as políticas públicas de ação afirmativa podem ser direcionadas a um grupo específico, relacionadas a fatores como gênero, cor, etnia, gênero, região de origem, deficiência e condição socioeconômica. Entre as políticas públicas que podem ser adotadas para enfrentamento das desigualdades que se busca combater pode-se citar, ainda de acordo com o Comitê, acesso ao mercado de trabalho e garantias de admissão em universidades. As ações afirmativas, dessa forma, podem ter espectro de aplicação amplo, como a divulgação de vagas para grupos específicos, com a finalidade de incentivar a participação em processo seletivo, ou podem ter um uma forma mais restrita, como a reserva de vagas para grupos específicos (cotas).

O Programa de Ação Afirmativa (PAA), adotado pelo Instituto Rio Branco tem um caráter que pode ser identificado como intermediário dentro dessa classificação, pois busca aumentar o ingresso de afrodescendentes no Itamaraty por meio da concessão de auxílio financeiro, destinado majoritariamente ao custeio de material para preparação do concurso, mas não confere reserva de vagas. Em síntese, o PAA é uma política pública que tem como objetivo aumentar a diversidade do Itamaraty por meio de incentivo dado a pessoas negras para que estas adentrem no Ministério, mas não exclui a possibilidade de adoção de outras políticas de ações afirmativas focadas em outros grupos menos representados, como mulheres.

b) O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco

O Programa de Ação Afirmativa (PAA) - Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia foi realizado pelo Instituto Rio Branco desde 2002, ao menos uma vez por ano, exceto nos anos de 2014, 2018 e de 2021. O programa é apresentado como uma iniciativa pioneira do Itamaraty e tem por objetivo ampliar as condições de ingresso de brasileiros pretos ou pardos na carreira de diplomata, ampliando a diversidade do Serviço Exterior Brasileiro. O programa foi idealizado por quatro instâncias principais: o Itamaraty, por meio do Instituto Rio Branco; o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do CNPq; a Fundação Palmares e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Ivair Augusto, assessor especial desta Secretaria, e o diplomata João Almino foram fundamentais para a concretização do PAA, resultado dos compromissos firmados na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, em 2001.

O plano de ação resultante da Conferência recomendou que os Estados adotassem ações afirmativas para promover acesso a grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial[261]. Em Durban, portanto, se buscou efetivar a noção de igualdade material, preconizada também na Constituição Federal de 1988[262].

---

[261]O Programa de Ação resultante da Convenção de Durban traz uma série de recomendações aos Estados, e em seu primeiro ponto lê-se: “Insta os Estados, em seus esforços nacionais e em cooperação com outros Estados e com instituições financeiras regionais e internacionais, a promoverem o uso de investimentos públicos e privados com consulta às comunidades atingidas, a fim de erradicar a pobreza, particularmente naquelas áreas em que as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata vivem predominantemente”. A Declaração e o Programa de Ação podem ser lidos aqui.

[262] Segundo Flávia Piovesan, a discriminação ocorre quando somos tratados iguais, em situações diferentes; e como diferentes, em situações iguais. Essa lógica, segue Piovesan, foi utilizada também na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, promovida pela ONU em 1979. Assim, para assegurar a

O PAA objetiva auxiliar pretos e pardos com o fornecimento de recursos destinados à preparação no concurso[263], como compras de livros e de aulas, em um momento anterior ao da Lei 12.990/2014, que estabelece reserva de 20% das vagas na administração direta e indireta no âmbito do governo federal. De acordo com o IRBr, essa lei não concorre com o PAA, pois possuem o mesmo objetivo, que é o de tornar o Itamaraty mais diverso etnicamente. Ademais, antes mesmo da Lei 12.990/2014 e em complemento ao PPA, o chanceler Celso Amorim instituiu, em 2010, portaria que adotou cotas (10% das vagas) para negros no CACD, as quais se restringiram à primeira fase do exame de seleção.

O PAA passou por uma série de mudanças desde o seu estabelecimento, em 2002, como a atualização dos valores das bolsas. O número de vagas do programa, desde sua fundação, é bastante variável e depende do orçamento disponível do MRE. As disciplinas demandadas pelo PAA foram crescentes desde a sua instituição e, após 2016, as dificuldades para acesso ao PAA aumentaram consideravelmente, pois o formato de seleção passou a incorporar todas as dez disciplinas do CACD[264]. Os editais de 2019-2020 estabeleceram comissão de heteroidentificação específica do PAA, realizada após os CACDs 2018-2019. O número de inscritos no PAA, por seu turno, teve um pico em 2010, com quase 5 mil inscritos, mas desde então é decrescente[265].

A edição mais atual do PAA (cujo edital é de 11 de janeiro de 2024) ofereceu 32 bolsas de 30 mil reais para os candidatos negros e foi feita com base nas notas obtidas pelos candidatos no TPS de 2022. O edital 2024/1 do PAA optou por não incluir necessariamente candidatos negros com as maiores notas no CACD 2022, oferecendo bolsas aos candidatos negros que foram aprovados na primeira fase, mas que estavam nas posições 91ª em diante.[266] O PAA, portanto, confirmou o padrão de classificação dos candidatos com base nas notas do CACD anterior, modelo que vem sendo usado desde 2016, quando se abandonou o uso de prova específica para o PAA.

Entre os requisitos para participar do PAA estão: ser brasileiro nato; estar em dia com as obrigações eleitorais e do serviço militar; ter concluído graduação em nível superior até a data de divulgação do resultado final do PAA 2024/1; ter ao menos 18 anos de idade; ter currículo cadastrado na Plataforma Lattes do CNPq; estar classificado nas posições determinadas, com base

---

igualdade não basta apenas proibir a discriminação por meio de leis, é preciso também promover estratégias que estimulem a inserção dos grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais, acompanhadas de mecanismos de acompanhamento dos resultados obtidos com tais políticas afirmativas. A Durban soma-se a Convenção 111 da OIT, que trata do combate à discriminação em matéria de emprego, e que foi ratificada pelo Brasil em 1968, com o país se comprometendo a implementar políticas públicas de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Em suma, o Brasil se comprometeu, interna (pela CF/88) e externamente com a promoção da igualdade material entre os cidadãos.

[263] Conforme Fátima Oliveira, utiliza-se no Brasil a noção de que negros são os que se declaram como pretos ou como pardos. Essa é a classificação utilizada pelo IBGE. Ser negro, prossegue Fátima, é assumir a identidade racial negra, com o sentimento de pertencimento a um grupo racial ou étnico, decorrente de construção social, cultural e político. A autora ainda distingue, cor (preto) e raça (negra), salientando que não existe "cor negra". O texto "Ser negro no Brasil: alcances e limites" pode ser lido aqui.

[264] O PAA se baseava, em 2003 e 2004, em provas apenas de inglês e de português, com a adição posterior de história do Brasil (a partir de 2005), política internacional (a partir de 2008) e geografia (entre 2005 e 2007).

[265] Em 2002, a bolsa destinada a dez meses de estudo era de quinze mil reais, e havia a necessidade de preencher, junto com a ficha das despesas previstas, uma redação do candidato para que ele relatasse sua experiência como afrodescendente.

[266] O Edital do PAA de 2023 já havia beneficiado os candidatos negros que estavam mais bem colocados no CACD 2022. Ou seja, tanto o PAA 2023 quanto o PAA 2024/1 concederam bolsas com base no CACD 2022. Até o momento, 4 de abril de 2024, não há um edital do PAA com base nas notas do CACD 2023.

na nota do CACD 2022 e, por fim, ter autodeclaração[267] como pessoa negra confirmada por comissão de heteroidentificação[268].

Não puderam participar do PAA 2024/1 os candidatos que foram contemplados com o PAA de 2022 e os candidatos que já receberam ao menos quatro bolsas na história do programa. Aos candidatos que já receberam ao menos uma bolsa anteriormente, aplicou-se a seguinte regra, com base nas notas do CACD 2022: a primeira renovação é condicionada à obtenção de nota mínima de aprovação na primeira fase; a segunda renovação é condicionada à obtenção das notas mínimas de aprovação na segunda fase (50 pontos em inglês e 60 em português); e a terceira renovação é condicionada à aprovação na terceira fase.

O Edital 2024/1 do PAA, de forma pioneira, prevê a reserva de 50% das vagas para mulheres, ou seja, 16 das 32 vagas então oferecidas. A reserva está em linha com as análises que apontam quanto à interseccionalidade entre raça, gênero e classe social, a qual favorece a exclusão da mulher negra na sociedade brasileira.[269]

Em 2023, o IRBr criou o Prêmio Milena Oliveira de Medeiros, que reconhece a aluna ou o aluno negro com melhor colocação no Curso de Formação de Diplomatas (CFD) do Instituto Rio Branco, em homenagem à diplomata homônima que fora bolsista do PAA e que faleceu prematuramente em 2011. Pedro Mahin, ex-bolsista do PAA, foi o primeiro agraciado com o prêmio em razão de ter sido o aluno negro com melhor colocação no Curso de Fornação de Diplomatas (CFD) do IRBr.

Entre as atualidades do programa, é possível destacar o Acordo de Cooperação Técnica sobre o Programa de Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco (PAA)[270], entre o Itamaraty, o Ministério da Igualdade Racial, a Fundação Cultural Palmares e o CNPq, com vigência de vinte anos, a partir da data de assinatura (9/11/2023). O Acordo não prevê a transferência de recursos e foi celebrado durante cerimônia de homenagem a Mônica de Menezes Campos, ingressante do Instituto Rio Branco em 1978, a primeira diplomata negra do Brasil. O seminário de homenagem teve como tema "Relações Internacionais, Política Externa e Igualdade Racial: Reflexões em Homenagem a Mônica de Menezes Campos". O Acordo, por fim, mantém o CNPq como operacionalizador das bolsas, e ao MIR cabe a promoção de oficinas ou cursos com a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo para os membros que serão designados para as comissões de heteroidentificação[271].

---

[267] É interessante relembrar que a comissão de heteroidentificação, no âmbito do PAA, só começou a ser utilizada a partir de 2019. Em 2013, houve um caso de tentativa de fraude das cotas no concurso, mas o candidato não conseguiu beneficiar-se indevidamente das vagas porque foi eliminado na segunda fase do concurso, mas, ainda assim, prejudicou um candidato negro que poderia ter feito a segunda fase. Naquele momento, o IRBr ainda não havia institucionalizado as comissões de heteroidentificação. Atualmente, casos como esse são mais raros e desencorajados justamente porque há uma comissão, tanto para o PAA quanto para a nomeação no cargo. Uma crítica que muitas vezes é apontada às mais diversas comissões de heteroidentificação é o não reconhecimento dos pardos como negros, como é o caso recente envolvendo as cotas na USP. A comissão do PAA 1/2024, em sentido contrário, concordou com muitos recursos, quebrando uma lógica até então prevalecente no âmbito do PAA, que era a de a comissão negar praticamente todos os recursos.

[268] Conforme edital de 2024, a comissão de heteroidentificação será composta por cinco membros: a) um funcionário diplomático designado pela Diretora-Geral do IRBr, que presidirá a comissão; b) um funcionário diplomático designado pelo Secretário de Gestão Administrativa do MRE; c) um representante indicado pelo CNPq; d) um representante indicado pelo MIR; e) um representante indicado pela FCP.

[269] Apesar de representarem cerca de 28% da população brasileira, as mulheres negras representavam apenas 4,3% do total de aprovados no CACD entre 2015-2020. Ou seja, em 161 aprovados, houve somente 7 mulheres negras.

[270] A íntegra do documento pode ser vista aqui.

[271] O Acordo de Cooperação Técnica pode ser conferido na íntegra aqui.

É importante ressaltar, por fim, que o governo federal instituiu o Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA) em 2023, com a finalidade de aumentar a diversidade dos órgãos públicos federais, incluindo as populações negra, quilombola e indígena, as pessoas com deficiência e às mulheres, consideradas as suas especificidades e diversidades. O Programa não evidencia uma porcentagem específica de vagas destinada às ações afirmativas, mas trata da periodicidade anual dos planos de ação a serem entregues ao Comitê Gestor do PFAA.[272]

Entre os resultados do PAA, é possível inferir que o programa tem contribuído para promover um Itamaraty mais diverso, pois bolsistas foram aprovados no CACD em praticamente todos os anos desde a criação do programa[273]. No entanto, do ponto de vista absoluto, a eficácia do programa é bastante controversa. Estudo realizado por Fabíola Cristhina demonstra que serão necessários 500 anos para 800 bolsistas ingressarem no Itamaraty à então taxa de 1,6 bolsista aprovado por ano, conforme dados de 2002-2015, a um custo de R$ 696.052,63 por bolsista aprovado.

Há muitas críticas ao modelo ora vigente do PAA, tais como a falta de ampla divulgação na sociedade; o calendário, que não raro se dá no mesmo período do CACD, atrapalhando o planejamento de estudos dos candidatos; e, sobretudo, a falta de acompanhamento institucional do PAA durante a sua execução. O programa de tutoria voluntária promovido pelo IRBr para que os candidatos que recebem os recursos do PAA obtenham ajuda de diplomatas, a despeito dos inegáveis méritos, também recebe algumas críticas, em particular, porque muitos diplomatas não vivenciaram as últimas edições do concurso e suas alterações, como é o caso da prova escrita de francês. Outro fator apontado é a ausência de uma programação anual pré-definida por parte do IRBr, pois não é possível saber quando será lançado o próximo PAA, o que tem potencial para prejudicar o planejamento dos candidatos. Muitos bolsistas relatam também uma demora para efetivamente receber os recursos advindos do CNPq, e há dificuldades na prestação de contas, pois não se adota oficialmente um mecanismo próprio para as bolsas do PAA, sendo os bolsistas forçados a adotarem modelos alheios de prestação de contas. Outro fator apontado é a necessidade de ir para Brasília para a realização da entrevista de heteroidentificação, o que é financeiramente inviável para candidatos de regiões menos privilegiadas com voos para a capital. Também a adoção constante das notas do CACD para obtenção da bolsa é um fator questionável, pois é necessário despender uma quantia de dinheiro considerável com cursos e livros até que os candidatos consigam chegar ao patamar de dificuldade exigido, mas o PAA 2024/1, de certa maneira, minimizou parcialmente tal questão ao proporcionar bolsas aos candidatos que não estavam necessariamente entre os mais bem colocados. Por fim, o valor da bolsa não é atualizado desde 2016, e isso tem um grande peso na preparação, sobretudo quando se reflete sobre o valor direcionado à manutenção pessoal (do valor da bolsa 30%, conforme edital 1/2024), em um cenário em que os custos de vida sofrem constante reajuste em razão da inflação.

---

[272] O PFAA prevê uma série de modalidades de ações afirmativas, como se segue: I - políticas de cotas ou reservas de vagas; II - bonificações ou critérios diferenciados de pontuação em processos seletivos; III - estabelecimento de metas destinadas a ampliar a participação e a inclusão dos referidos grupos; IV - critérios de desempate em processos competitivos, com vistas a ampliar a participação dos referidos grupos; V - cursos preparatórios voltados para processos seletivos; VI - programas de assistência financeira, incluída a concessão de bolsas e auxílios para garantir o acesso e a permanência em instituições de ensino ou de qualificação profissional; VII - políticas de acessibilidade arquitetônica, atitudinal, método; e VIII - destinação de parcela de recursos e fundos existentes para ações afirmativas ou criação de fundos específicos para ações afirmativas.

[273] Ao todo, são atualmente 49 diplomatas que desfrutaram anteriormente dos recursos do PAA, conforme dados do Clipping, que podem ser conferidos aqui.

c) Perfil étnico-racial do Itamaraty

A adoção de cotas no IRBr foi questionada por alguns porque representaria um rompimento do mérito e porque os beneficiários de tais cotas poderiam ser estigmatizados como tal dentro da estrutura burocrática do Itamaraty, o que lhes seria prejudicial. Há dados interessantes no Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro de 2024 a respeito da população negra no MRE: apenas 8 pessoas negras são Ministro de Primeira Classe (MPC), e nenhuma delas é uma mulher negra, em um universo de 129 MPCs (6,2%); já nas classes de Ministro de Segunda Classe (MSC), há 2 mulheres negras e 11 homens negros num total de 173 MSCs (7,5%); na classe de Conselheiro, há 30 negros: 5 mulheres negras e 25 homens num total de 229 conselheiros (13,1%); na classe de Primeiro-Secretário (PS), há 63 negros: 12 mulheres e 51 homens num total de 345 PSs (18,2%); na classe de Segundo-Secretário (SS), há 73 negros: 16 mulheres e 57 homens num total de 318 SSs (22,9%); por fim, na classe de Terceiro-Secretário (TS), há 32 negros: 12 mulheres e 20 homens, num total de 111 TSs (28,5%). No número total de diplomatas, as mulheres negras somam 51 e os homens negros somam 197 em um universo de 1578 servidores, ou seja, os 238 negros são 15,1% do total de diplomatas. Na Chefia de Postos, as pessoas negras representam 12 em 198 (6,1%), com 2 chefias no grupo A em 55 pessoas (3,6%), nenhuma no grupo B num total de 37 pessoas, 3 no grupo C num total de 55 (3,6%) e 6 no grupo D num total de 49 pessoas (12,2%)[274].

A maior participação de diplomatas negros no total da classe entre os secretários deriva de uma série de fatores, entre eles a criação do PAA em 2002. Ademais, de maneira ainda mais significativa, o aumento do número de negros na carreira, desde 2015, pode ser atribuído à Lei 12.990/2014, segundo a qual ao menos 20% das vagas do CACD são destinadas a afrodescendentes. Dados coletados pelo IPEA demonstram que o ingresso de negros na carreira diplomática passou de 5%, entre 1999-2013 para 22,5% entre 2014-2020, ou seja, um aumento de mais de 300%.[275]

Na composição dos Oficiais de Chancelaria, os negros são 162 em um universo de 750 servidores (21,6%). Na Classe Especial, são 28 negros em 168 servidores (16,6%). Na Classe C, são 39 negros em um universo de 199 servidores (19,5%). Na Classe B, são 49 negros num total de 229 servidores (21,3%). Por fim, na Classe A, são 38 negros num total de 154 servidores (24,6%). Não há distribuição de gênero por classe no boletim fornecido pelo MRE, mas as mulheres são maioria na categoria como um todo (400 mulheres e 350 homens).

Na composição dos Assistentes de Chancelaria, os negros são mais presentes: são 140 negros em um total de 359 servidores (38,9%). Na Classe Especial, os negros são 110 num universo de 240 servidores (45,8%). Na Classe C, são 31 negros em 117 servidores (26,4%). Na Classe B, há 1 negro em um total de 2 servidores (50%). A Classe A, segundo o boletim, não é ocupada por nenhum servidor. As mulheres, no total, são 222 dos 359 servidores (61,8%).

É interessante notar que, formalmente, não há hierarquia entre os cargos ocupados por diplomatas e os cargos ocupados por oficiais ou por assistentes de chancelaria, mas, na prática, há uma hierarquia, ainda que se esteja falando de carreiras diferentes. Os negros, conforme revelam

---

[274] Na categoria "Chefias de Postos" do Boletim Estatístico do MRE, não há separação de gênero e nem de cor, mas a Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB), com base em dados de 2023, traz como 30 o número de mulheres em posição de chefia, número que representa 13,8% do total, mas não há dados sobre a autodeclaração na contagem da AMDB. Esses dados podem ser conferidos aqui.

[275] Segundo análises, tal aumento se deve não só às cotas, mas também ao PAA. Os dados podem ser conferidos aqui, no capítulo 11, de Tatiana Dias Silva.

os dados, estão mais presentes nas carreiras hierarquicamente inferiores, com menor prestígio e menor remuneração: são 15,1% dos Diplomatas, 21,6% dos Oficiais de Chancelaria e 38,9% dos Assistentes de Chancelaria. Ademais, é interessante notar que, tanto na carreira de Oficial de Chancelaria quanto na de Assistente de Chancelaria, a maioria dos cargos é ocupada por mulheres, o que não se repete da Carreira de Diplomata.

Ainda parece haver um longo caminho para o aumento da representatividade étnico-racial no Itamaraty. Os negros enfrentam barreiras desde o processo de entrada na carreira. A elitização do concurso de admissão, apontam análises, é evidenciada no conteúdo e nas questões da prova, que tendem a privilegiar uma parcela da população, possuidora de recursos financeiros e de tempo para investir na preparação para o concurso. A prova também é bastante centrada nos conteúdos que envolvem história da Europa e dos EUA, negligenciando os conteúdos que envolvem a África. De acordo com o embaixador Alberto da Costa e Silva, a história tem um fator preponderante: "com ou sem remorsos, a escravidão é o processo mais longo e mais importante de nossa história" e isso tem impactos ainda na atualidade[276]. Dessa forma, no Brasil ainda subsiste uma forte correlação entre cor e classe social. Jovens negros são empurrados, desde cedo, ao trabalho informal e pressões econômicas fazem com que a situação se mantenha inalterada. Os que adentram no mercado formal, costumam receber menos que os brancos, ainda que tenham as mesmas funções[277]. Cargos públicos de grande remuneração demandam vários anos de estudo e não raro têm como requisito a conclusão de algum curso de nível superior, exigindo um grande esforço financeiro e de tempo. Os negros são mais de 55% da população brasileira[278], mas apenas 20% dos cargos públicos federais são reservados aos negros, fazendo com que poucos consigam efetivamente passar no concurso, sobretudo os que possuem maiores estabilidade financeira e apoio familiar. Em certa medida, os concursos públicos servem para reforçar desigualdades já existentes, mesmo que dentro de um grupo sub-representado. Muitos negros veem no concurso público uma forma de ser avaliado de forma objetiva e sem os estigmas de um entrevistador no mercado formal de trabalho, pois o racismo influencia nas seleções de trabalho. Os que optam pelo concurso ainda precisam enfrentar uma série de desafios, que pesam de forma desigual. Mulheres negras, por exemplo, enfrentam não só o desafio do conteúdo, mas precisam se desdobrar com os trabalhos não remunerados, como os relacionados ao cuidado e ao trabalho doméstico.

[276] A citação é encontrada no seguinte texto "O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX", que pode ser lido aqui.
[277] Segundo o Insper, negros recebem em média 13% menos que brancos nos mesmos cargos.
[278] Dados do IBGE, que podem ser conferidos aqui.